

67.400

Р 184

ПРОЛЕТАРИИ ВСЕХ СТРАН, СОЕДИНЯЙТЕСЬ!

РАЙОНИРОВАНИЕ УРАЛА

ИЗДАНИЕ УРАЛЬСКОГО ОБЛАСТНОГО ИСПОЛ-
НИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА СОВЕТОВ РАБОЧИХ,
КРЕСТЬЯНСКИХ И КРАСНОАРМ. ДЕПУТАТОВ

СВЕРДЛОВСК — 1924 г.

Б 1492886 - ко

7K

1880-81

81

35 (42 пр)

P184

РАЙОНИРОВАНИЕ УРАЛА

ИЗДАНИЕ УРАЛЬСКОГО ОБЛАСТНОГО ИСПОЛ-
НИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА СОВЕТОВ РАБОЧИХ,
КРЕСТЬЯНСКИХ И КРАСНОАРМ. ДЕПУТАТОВ



СВЕРДЛОВСК — 1924 г.

ОБЛ. БИБЛИОТЕКА
СВЕРДЛОВСК

Б.1492886

Настоящий сборник издается по постановлению
Уральского Областного Исполнительного Комитета, под
редакцией т.т. Теумина, Васильева и Дидковского.

В его составлении принимали участие т.т. Васильев,
Дидковский, Клименко, Маневич и Теумин.

Б.1492886



ПРЕДИСЛОВИЕ.

На долю Урала выпала честь быть опытным полем в проведении большой реформы — перестройки административно-хозяйственного деления Республики, имеющей огромное политическое, экономическое и культурное значение для всего СССР. Прошло больше полгода, как районирование Уральской области в основном закончено. И поскольку на основании опыта Урала центральные органы партии и советской власти будут судить о целесообразности и темпе дальнейшей работы по районированию, постольку является жизненно необходимым полученный на Урале опыт собрать, систематизировать и изучить, чтобы сделать из него соответствующие выводы.

Наряду с Уралом заканчивается работа по районированию еще в одной области (Юго-Восток), которая по ряду причин к этой работе подошла по иному, чем на Урале, и мы получаем таким образом опыт двух областей. Всестороннее ознакомление с опытом этих двух районов может помочь остальным областям предстоящую работу по районированию проделать с большей планомерностью и без тех ошибок, которые у нас и на Юго-Востоке, вследствие новизны дела, были неизбежны.

К этому и сводится основная цель настоящего сборника: познакомить партийные, советские, хозяйственные и профессиональные организации с предварительными итогами районирования Урала. Мы сознаем, что сборник имеет ряд недостатков. Некоторые материалы и цифры недостаточно изучены и систематизированы, многое в этот сборник не вошло. Но из двух возможностей: выпустить сборник сейчас, хотя бы с недостатками, или же в интересах большей полноты и стройности, — оттянуть издание его на несколько месяцев, мы предпочли первую.

Одной из центральных задач всей реформы по районированию является, как известно, приближение власти к населению. Этой цели в первую голову должен служить район — укрупненная волость, снабженная правами и функциями нынешнего уезда. Но одно лишь укрупнение волости, с формальным присвоением ей новых прав, никакой пользы с точки зрения приближения власти

к населению не принесло-бы, если бы нам не удалось во главе этой новой волости поставить таких людей, которые по об'ему своей работы, по способности ориентироваться в политической обстановке, по умению разрешать практические административно-хозяйственные вопросы не способны были-бы действительно превратить районный центр в центр, фактически руководящий всей политической и хозяйственной жизнью района, с соответствующим авторитетом и весом в глазах крестьянства и рабочего населения. Отсюда ясно, что ставить вопрос о приближении власти к населению не абстрактно-а практически,—это значит не только укрупнить волость и присвоить ей новые права, но и дать этим укрупненным волостям политические и хозяйственные силы. Нельзя практически разрешить главную задачу районирования: приблизить власть к населению, не усвоивши этой основной мысли.

Нам на Урале при ликвидации губерний и уездов и при создании области, округов и районов удалось значительное число крупных губернских работников (около 60) передвинуть из бывших губернских центров в бывшие уездные, ныне ставшие окружными центрами. Все наши силы были направлены к тому, чтобы округа не только формально пользовались правами бывших губерний, но чтобы они фактически были в состоянии эти права осуществлять, и, главное, чтобы их авторитет в глазах рабочих и крестьянских масс и их организаций был не меньше авторитета бывших губерний.

То же самое, еще в большей степени, сделано по отношению к районам. Значительная часть бывших уездных работников были передвинуты на работу в бывшие волостные центры. Этот процесс передвижки работников вниз нисколько не мешал одновременному обратному процессу: выдвигению снизу вверх.

Само районирование начато было не с района и не с области, а с округа. Нам кажется что, начав именно с «середины», мы добились лучших результатов в деле передвижки работников сверху вниз. Юго-Восток, как нам известно, работу повел по иному и было бы не бесполезно сравнить наш опыт и их, и сделать из этого необходимые выводы.

Тов. Рыков в своем докладе на XII-м съезде партии по вопросу о районировании, между прочим, сказал следующее: «На протяжении ряда лет мне, как члену Правительства Советской Республики, изо дня в день, из недели в неделю, из месяца в месяц приходилось убеждаться в том, что управлять страной, которая охватывает $\frac{1}{6}$ часть суши, управлять ею из Москвы на основе бюрократического централизма невозможно». Эти слова были сказаны тов. Рыковым для того, чтобы подчеркнуть давно назревшую необходимость создать областные объединения с правами и полномочиями, далеко превосходящими права нынешних губисполкомов, для того, чтобы значительная часть бремени по управлению

такой огромной страной как наш СССР, с плеч центрального правительства переложить на соответствующие областные органы власти.

К сожалению, то что было два года тому назад ясно Председателю Совета Народных Комиссаров, то по сей день не ясно многим из товарищей, работающих в некоторых центральных наркоматах. К сожалению, не только отдельные товарищи, но и целые наркоматы представляют себе дело так, что нынешний облизполком есть тот же губисполком, только работающий на большей территории.

Если бы эта мысль стала доминирующей в наших наркоматах, то вся реформа была бы сведена на нет. Наши центральные органы должны во что бы то ни стало усвоить цитированные выше слова тов. Рыкова и смелее идти по той линии, которая положена в основу всей идеи по районированию.

Нам нужны мощные областные органы с правами далеко превышающими права и полномочия бывших губисполкомов. Только в этом случае центральное правительство сможет разгрузить себя от части той гигантской работы, которая ныне ложится на него, и от которой оно с пользой для страны может и должно освободиться, нагрузив соответствующие областные органы.

Район и область — вот главные два звена, как правильно выразился в том же докладе тов. Рыков, во всей нашей новой административно-организационной структуре.

Кто этого не хочет понимать, тот либо противник всей новой реформы, либо ее совсем не понимает.

3 октября 1924 г.

История вопроса об административно-хозяйственном устройстве Урала и практическое осуществление районирования.

Со словом «Урал» у многих связано представление об огромном горном крае — от Ледовитого океана до песков Аральского и Каспийского морей. Экономически Урал определяется иначе. В основе — это центральная, населенная и промышленная часть Уральского хребта на путях из Сибири в Европу (Екатеринбург-Челябинск), с прилегающими земледельческими и промысловыми районами, экономически, административно и политически тесно связанными с горнозаводской и лесной частью Урала. Сюда не входит самая южная оренбургско-тургайская часть Урала, хозяйственно и административно обособленная от Среднего Урала и более связанная с Туркестаном или Поволжьем; точно также не входит в область и западный склон северного и полярного Урала.

Но и в таком представлении — как хозяйственная единица — Урал претерпел много изменений.

Двести лет назад большая часть нынешней Уральской области (включая Пермь и Екатеринбург) находилась в составе Сибирской губернии с центром в г. Тобольске; южный Урал относился тогда к Уфимской провинции, а юго-западная часть нынешней области — к Казанской. Вскоре уральские заводы были изъяты из ведения Тобольского губернатора, и в районе нынешнего Екатеринбурга было создано Сибирское Высшее Горное Начальство; но кроме управления заводов, окружающая территория Урала оставалась в ведении Сибирского губернатора.

С тех пор неоднократно менялся административный состав губерний, провинций и уездов Урала и их центры. Укажем лишь несколько характерных изменений. К 1740 году центром Исетской провинции (куда входил и район Екатеринбурга) является Челябинск, а через несколько лет Исетская провинция входит в состав Оренбургской губернии. К 1860 году находим Шадринск и Екатеринбург уже в Пермской губернии, а центром Оренбургской губернии (куда входил и Челябинск) являлся тогда город Уфа. В 1916 году части нынешней (до и после районирования) Уральской области входили в состав пяти губерний: Вятской, Оренбургской, Пермской, Тобольской и Уфимской. Эти значительные, но чисто административные передвижки состава территориальных единиц и их центров не падали в прямом соотношении с производственными и экономическими требованиями края или государства в целом.

Несколько раз менялось и местонахождение главного управления Уральскими горными заводами, притом вне одновременной связи с административными центрами края.

Границы отдельных губерний и уездов в большинстве своем совершенно не соответствовали ни сельско-хозяйственной целостности районов, ни объединениям и разделению промышленности. Это несоответствие административных форм хозяйственному устройству сильно обращало на себя внимание и до 1917 года,— больше по Уралу, с его ярко выраженной физиономией, чем по многим другим частям бывшей Российской империи.

Еще до войны 1914 года намечалось выделение большой Екатеринбургской губернии в составе зауральских уездов Пермской губернии и частей губерний Тобольской и Оренбургской. После февральской революции 1917 года этот проект несколько изменился, с тенденцией выделения также отдельных Челябинской и Тюменской губерний.

Вопрос об организации Уральской области выдвинулся с первых дней революции 1917 года.

Уже до октябрьской революции существовало Уральское областное Заводское Собрание и организовался Областной комитет снабжения. Созывалось два областных съезда Советов (весной и осенью 1917 года), работал Областной партийный Комитет, областной совет профессиональных союзов и друг.

В январе 1918 года был организован нормальный орган власти — Областной совет рабочих и крестьянских депутатов Урала, с соответствующими отделами — комиссариатами; работали областное профессиональное объединение, Областное Правление национальных предприятий Урала и проч.

В 1918 году территория Уральской области не была еще ни официально закреплена, ни выявлена более или менее строго. Формально числились в Уральской области губернии: Пермская, Вятская, Уфимская и Оренбургская; фактически же в нее входили, кроме всей Пермской губернии, лишь заводско-приисковые части Оренбургской и Уфимской губерний, и под непосредственным влиянием Екатеринбурга находились часть Тобольской губернии и Печорского края (Вологодской губернии).

Начатая в 1918 году в Уралсовнархозе (соответствовавшем нынешним Экономическим и Плановым Комиссиям) работа по выявлению состава Уральской области и целесообразной административно-хозяйственной структуры ее прерывалась с подходом к Екатеринбургу чехов. Тогда уже намечалась организация административных округов, в соответствии с хозяйственными особенностями, и ликвидация губерний.

В 1918 году при белых в Екатеринбурге существовало (недолго) уральское областное правительство. Тогда работала комиссия по установлению границ Урала, была издана специальная записка. За основу в ней были взяты: географическое расположение, естественные пути сообщения, исторический и бытовой облик области, социально-экономическая структура области и ее хозяйственно-экономическое состояние. Границы области были намечены от острова Новой Земли и бухты Индига до Аральского и Каспийского морей; от Обдорска, Кургана и Тургая до

Усть-Сысольска, Глазова, Елабуги и Уральска. В пределах Урала оказывались таким образом нефть, кожсырье, незамерзающий морской порт и прочее, желательные для наилучшего полусамостоятельного существования намечаемой автономной области, но без какой-либо увязки с интересами окружающего населения и соседних областей государства.

С нашим возвращением на Урал летом 1919 года перестройка области возобновилась на старой основе, но уже с соответствующими оформлениями, а следовательно и ясностью. Пермская губерния разделилась на две, выделив Екатеринбургскую; потом с Пермской губернией соединился прикамский Сарапульский уезд Вятской губернии, и некоторое время (до образования автономной области Коми) к ней же была присоединена тяготеющая часть Печоры из бывшей Вологодской губернии. Тобольская губерния распалась; восточные ее уезды отошли к Омску, а приуральская часть образовала новую Тюменскую губернию. Из частей прежних Оренбургской, Тургайской, Тобольской и Уфимской губерний на юге образовалась Челябинская губерния *).

Таким образом города Вятка, Уфа, Оренбург и большая часть их губерний естественно отошли от Урала, а более близкие к Уралу части их и часть Тобольской губернии в то же время оформили и закрепили свои давнишние связи с Уралом и в организационном, и в хозяйственном отношении. Так складывалась область, и к 1922 году границы ее влияния и тяготения определились вполне.

Одновременно происходила и перестройка сети низового аппарата. Уже летом 1917 года началась лихорадочная перекройка старых волостей, переход селений из одной волости в другую и создание новых волостей. Так, без общего плана и системы, дело шло до 1921 г., когда жизнь заставила приступить к обратному сокращению аппарата. Работников и средств было мало и отдельные маленькие волости самоликвидировались. Челябинская губерния, наиболее затронутая голодом, провела сокращение числа волостей с 227 до 90, т. е. в 2½ раза *).

Урал с жадностью подхватывал все веяния и начинания в Центре в отношении изменения существующего губернского-уездного уклада и перестройки его на экономической и культурно-политической основе.

Начиная с февраля 1920 г. выделялись комиссии по организации промышленного Урала, для установления основных принципов, намечания границ хозяйственной области и внутренних административных делений. В основу сперва была положена металлургическая промышленность и связанная с ней лесная и химическая, — при этом были взяты естественные границы. Затем в соответствии с решениями VII съезда Советов, понятие об «области» было расширено: под областью подразумевался не только металлургический район, но целостная экономическая единица, причем учитывались удобства административного управления.

К марту 1921 г. была закончена предварительная работа: выявлена суммарно экономика области и ее отдельных частей, размеры влияния, связи, ожидаемое развитие производства и обмена, естественные условия и проч.

*) с образованием Киргизской АССР отошел к ней от Челябинской губернии Кустанай. В Башкирию также был передан Белорецк, хозяйственно связанный с Златоустовским районом.

Принципы районирования тогда сводились к следующему: а) основной задачей реорганизации должно быть приспособление административного аппарата к экономическому, т. е. определенная территория, представляющая из себя экономически самодовляющую и целостную единицу, должна управляться и политически и экономически органами, работающими в одинаковых территориальных границах; б) определение границ области должно исходить из следующих факторов: сырье (ископаемые, лес, продукты земледелия и проч.), дающие возможность возникновения и развития определенных отраслей промышленности, топливо, живая рабочая сила, естественные пути сообщения; в) область представляет из себя мощную экономическую единицу. Тогда выдвигалось три проекта внутреннего деления области: а) образование 8 округов с ликвидацией уездов; б) четыре губернии на хозяйственной основе, и в) 22 округа на экономической основе, с упразднением губерний и уездов.

Проекты были разосланы на места, сделан специальный доклад в Москве—в Центральной Комиссии по районированию при ВЦИК и НКВнутдел, и в ВСНХ.

На этом остановилась проработка проектов районирования Урала до июля 1922 года, когда работа снова возобновилась при Уралэконосо.

В августе 1922 г. на обширном областном совещании райправлений, губсовнархозов и губпрофсоветов (всего более 120 участников) принят в основе проект состава области и внутреннего деления на округа, и поручено Уралэкономсовету разработать вопрос о функциях области, округа и района, бюджетных возможностях и пр. а также создать административную секцию с участием представителей губисполкомов области.

Во второй половине 1922 г. к вопросам районирования уже вплотную подходили и в Центре, и поэтому можно было рассчитывать на возможность проведения в жизнь районирования Урала. По области в целом тогда еще не было полной договоренности, некоторые губисполкомы стремились сохранить губернии. Часть работы была передана на места; вопросами районирования стали заниматься губернии и уезды, где до тех пор эта работа совсем не проводилась.

В течение еще нескольких месяцев работа не выходила за рамки общих рассмотрений и проектов. Вопросы бюджетных возможностей новых административно-хозяйственных единиц, положения и уточнение прав, штаты и пр.,—еще не были разрешены. Но за это время был однако накоплен не только обширный, но и довольно детальный материал, характеризующий область и ее части; кроме того на места был уже разослан проект разделения области на округа, и это было отправным пунктом для всей последующей работы по районированию.

К январю 1923 года весь этот подготовительный период районирования можно считать законченным; дальше уже нельзя было только изучать и проектировать, не затронув ряд практических вопросов и более широкие слои работников. А открытая постановка вопроса о возможном создании области неизбежно вызывала и некоторые практические мероприятия в этом отношении.

Разногласий о том, нужна или нет Уральская область, не было. Работа областных органов в 1917—18 годах была не закончена, сопровож-

далась рядом неизбежных тогда дефектов и ошибок, но уже и за этот короткий период административно-хозяйственная областная единица успела показать целесообразность своего существования и выявить ряд проистекающих отсюда удобств.

Своеобразная совокупность уральских заводов требует хозяйственно-административного объединения, то есть области или одной огромной губернии — от Надеждинска до Златоуста и Троицка.

С 1919 по 1922 год на увязанную территорию четырех губерний Урала (Екатеринбург, Пермь, Тюмень и Челябинск) распространилось влияние или управление постепенно создаваемых центральной властью органов: Совтрударм I, а затем Уралэконо, Уралбюро ЦК РКП (б) и Уралбюро ВЦСПС, Уралпромбюро ВСНХ и соответствующих областных уполномоченных ряда наркоматов (финансов, труда, земледелия, продовольствия, внешторга, РКИ, ГПУ и других); работала Уральская областная контора Центросоюза и краевая контора Госбанка. Сюда надо добавить также ряд областных хозяйственных органов и областные представительства центральных торгово-промышленных объединений.

Жизнь заставляла постепенно создавать и развертывать различные областные органы,— хозяйственные полностью и административные в зародыше. К концу 1922 года Уралэконо (при поддержке Уралбюро ЦК партии и Уралбюро ВЦСПС) фактически стало уже областным органом власти на Урале, хотя и работало формально только на основе положения об Облэконо; да и называли его обычно — Уралсовет. Основная промышленность Урала, а также финансы, кредит, продовольствие, контроль — были уже объединены в областном масштабе, но не было областного административного управления и оформления проводимой работы.

В то же время административно крепкие аппараты губерний Урала почти не имели хозяйственного приложения; часть государственного механизма работала на холостом ходу. Противоречие усиливалось и требовалось скорейшее его изживание путем оформления Уральской области и создания нормальных органов управления.

* * *

Началом практического осуществления районирования на Урале можно считать февраль 1923 года. К этому времени была намечена сеть округов, средний размер и характер района, общий порядок и сроки районирования и пр. Состоялось совещание с представителями Губисполкомов, где был уже выработан ряд практических мероприятий и предложений, в том числе — просить о постановке вопроса о районировании Уральской области на ближайшей сессии В.Ц.И.К.

В феврале были составлены и направлены в Москву проекты положений об органах власти (областном, окружных, районных и сельских), были выработаны правила о порядке ликвидации губернских учреждений и распределении имущества и пр. Приступлено к составлению описания намеченных 15 округов, перспективных планов хозяйства Области и т. д.

В работу по районированию постепенно вовлекался почти весь советский аппарат области, включая уезды, и вся работа приняла практический характер.

В июне-июле 1923 года на сессиях губисполкомов области и в ряде специальных совещаний на местах были детально проработаны и уточнены проекты положений об органах власти, календарные планы районирования, порядок всей работы и проч.

В это же время Пленум Госплана, Комиссия районирования при ВЦИК, а также Совет Труда и Оборона признали, что Урал уже готов к районированию. Президиум ВЦИК согласился с этим и утвердил намеченные сроки с'ездов советов — окружных к ноябрю и Уральского Областного в декабре. Таким образом с февраля по июль, в шесть месяцев напряженной работы советского и партийного аппарата, закончился первый период практической подготовки районирования Урала.

На места были разосланы общие предварительные соображения, чем должен быть район в административно-хозяйственном отношении и его средние размеры (25 тысяч населения, расстояние дальних населенных пунктов до райцентра 35 верст; в районе 10-12 сельсоветов, в сельсовете около 5 населенных пунктов).

Постепенность районирования, по практическим соображениям, была принята следующая. В обычном порядке по Уральской области проходят осенью 23 года сельские, а затем волостные с'езды советов, переизбираются волисполкомы в прежних границах и выбираются делегаты на первый окружной с'езд советов.

Окружные с'езды советов избирают Окрисполкомы, которые немедленно вступают в работу; при этом Уездисполкомы ликвидируются, а Губисполком значительно и сразу свертывает свою работу; по ряду вопросов округ сносится уже непосредственно с Уралэкосо.

Затем проходит областной с'езд советов, избирается Облисполком и Губисполкомы ликвидируются. Окружные Исполкомы по ознакомлении с проектом создания районов или составлении нового, представляют его на утверждение в ОблИК, а потом проводят в жизнь: совмещаются с'езды укрупненных сельсоветов, а затем райс'езды.

Уполномоченным Наркоматов на Урале (их к середине 23 года было 9) Уралэкосо было поручено общее руководство ведомственным районированием — разработка проектов положений и штатов, наметка основных работников и пр.; по другим отделам (военный, административный, наробраз, здравоотдел, собес, комхоз и др.) были назначены специальные областные уполномоченные по районированию.

Отделы Облисполкома было решено формировать на основе наличных областных управлений Уполномоченных Наркоматов, а по остальным отделам — из Екатеринбургских губернских. Екатеринбургский округ формировался из уездного аппарата, с добавлением из губернского аппарата части управлений, излишних для области. В других округах Области был использован по совокупности аппарат губернии и уезда, причем округа — бывшие уездные центры во многих случаях оказались в течение долгого времени в тяжелом положении, за отсутствием достаточного кадра квалифицированных работников; с ликвидацией губернского аппарата многие остались за штатом, но в бывшие уезды долго не хотели ехать.

С августа 1923 года следует считать второй период практического осуществления районирования области. Лишь после июльского реше-

ния Президиума В. Ц. И. К. об утверждении наших календарных сроков,— вопросы районирования были официально поставлены и перенесены в широкие массы трудящихся — на заводы и в деревни; это запаздывание оказалось правильным, как показал дальнейший ход работ. Когда вся область в целом приступила к подготовке районирования, эта подготовка незаметно и неизбежно переходила в самое районирование, — и возврат назад или отодвигание сроков были тогда уже невозможны. Так например, сессия ВЦИК была перенесена на ноябрь; ни положение об Уральской области, ни самое оформление Области и ее разделение на 15 округов не были еще утверждены, — а на местах весь аппарат уже переграивался, расшатывалась губерния и уезд и за их счет образовывался округ, создались ликвидационные настроения у одних и большой под'ем у других.

Но времени прохождения в Москве положения об Уралобласти и утверждения списка округов,— в некоторых округах Окружные с'езды советов уже прошли, уезды ликвидировались и губернские аппараты были значительно нарушены. Возврата назад уже не было.

Ход работы по районированию области был в это время такой. В августе было созвано в Екатеринбурге Областное партийное совещание (в том числе с участием всех секретарей укомов — будущих окружных центров), на котором были детально проработаны в соответствующих секциях (партийной, советской и профсоюзной) и решены пленумом все основные вопросы районирования на ближайшие месяцы, до января. В частности: порядок и сроки укомплектования работниками новых органов, точные сроки созывов партийных конференций и советских с'ездов, выделение «опытных» районов, утверждение разработанных детальных календарных планов партийного и советского районирования.

На основе принятых на этом совещании решений была проведена вся дальнейшая работа на местах до декабря, под общим руководством Уралбюро ЦК партии и Уралэконо.

На августовском совещании большому обсуждению подвергались вопросы о работе в городе Екатеринбурге: с областным или окружным исполкомом должен быть связан горсовет, Обком или Окружком должен руководить партработой в городе, надо ли организовать Екатеринбургский Окружной совет профессиональных союзов и Екатеринбургский окружной союз потребкооперации. Суждения и даже голосования по этим вопросам оказались мало устойчивыми. Работа первого года внесла поправки. Город связан с округом, но Область принимает непосредственное активное участие по отдельным крупным вопросам жизни города. Уралоблсоюз потребкооперации непосредственно обслуживает город и районы Екатеринбургского округа; организованный в феврале Екатеринбургский Окпрпрофсовет теперь ликвидируется.

Решено было оставить Облаэконо при Облисполкоме, пока существуют другие Облаэконо Республики; в дальнейшем сессия ВЦИК предоставила разрешение этого вопроса Уральскому Облисполкому. Последний (в декабре) решил Облаэконо не организовывать; правильность этого решения подтверждена теперь уже почти годовой работой.

Совещание признало необходимым настаивать на расширении финансово-бюджетных прав Облисполкома *). Бюджет решено было составлять на первые полгода по старым губерниям, дальше по округам. В дальнейшем уже со второго квартала (с января) были пересоставлены бюджеты по округам.

Участниками совещания подвергались сомнению необходимость организации областных отделов Управления и Комхоза; Совнарком и ВЦИК утвердили организацию этих отделов.

Решено было настаивать на организации Уральского Областного союза Потребкооперации, взамен существовавшей Областной Конторы Центросоюза; это проведено в жизнь в начале 1924 года.

Партийная перестройка в округах (на окружных партконференциях) на неделю предшествовала советскому съезду, а профсоюзное районирование было отложено на 3 месяца (до февраля 1924 года), когда уже вполне оформились все округа и была произведена разбивка их на районы. Районирование потребкооперации проходило также с известными промежуточками по окончании советского районирования.

Установление штатов проходило в таком порядке: примерный жесткий штат рассылался на места, там прорабатывался, и затем окончательно принимался областной штатной комиссией.

В сентябре была организована областная и губернские ликвидационные комиссии; их работа, особенно областной комиссии, продолжалась затем более полугода после ликвидации губисполкомов.

Укомплектование новых округов работниками из губернских центров крайне тормозилось отсутствием средств на переброску работников и их семейств. Неотпуск центром средств на районирование Уральской области не дал возможности осуществить хотя-бы в незначительной степени намеченный план укомплектования округов и районов; пришлось ограничиться лишь перебросками в обязательном порядке, т. е. членов партии.

Вообще отказ центра в отпуске средств на районирование Уральской области заметно отразился на ходе всей работы по районированию. Была затруднена детальная систематизация статистико-экономических материалов, выезды на места для согласования работы и созыв совещаний, издание популярной литературы по районированию, проработка специальных вопросов, проверка намечаемой сети административных единиц, переброска работников и их подготовка и проч. **)

Проекты положений об органах власти на Урале (кроме сельсоветов) в сентябре-октябре 23 года проходили в Москве через ряд комиссий и заседаний при ВЦИК и СНК.

По смыслу районирования — областной исполнительный комитет должен разгрузить центр от разрешения ряда вопросов местного значения и охватить возможно полнее всю местную жизнь, включая администрирование, бюджет, управление хозяйством (кроме нескольких предприятий особого значения) и т. д. Тем не менее канвой для составления положения об областном исполкоме Уралом было взято существующее

*) как известно, в дальнейшем, в «Положении об Уральской области» это почти не получило отражения.

**) пришлось затем экономить и на изучении опыта районирования.

положение о губисполкомах, соответственными изменениями редакции и внесением ряда дополнений; никакого особого проекта областной «конституции» не выдвигалось.

Сделано это было по нескольким причинам: во-первых, вопрос надо было продвинуть возможно быстрее, а всякое новшество неизбежно встретило бы ряд сильнейших затруднений и задержек; пока Урал районизируется один, а кругом остаются губернии, оказалась бы затруднительной работа некоторых центральных органов; затем применение почти тех же прав, но на большей, более мощной и целостной территории (весь Урал — вместо одной из его губерний) дает совершенно иной эффект. Поэтому из временных практических соображений был представлен на утверждение «скромный» проект областного положения, даже удививший в Москве сторонников целесообразной децентрализации управления Республики.

В комиссии ВЦИК проект проходил довольно благополучно, но оказался сильно «пощипанным» на первых же заседаниях с представителями наркоматов, которые в значительной части обнаруживали полнейшее непонимание задач и цели районирования. Иногда получалось, что уполномоченные наркоматов на Урале в 1922-23 году обладали персонально большими правами и доверием центральных учреждений, чем проектируемый нормальный областной орган власти. Хотя все ведомства принимали участие в нескольких заседаниях комиссии ВЦИК, тем не менее, при последующем рассмотрении измененного уже проекта в Малом СНК, ведомства внесли еще полсотни поправок, почти исключительно ограничительного свойства. И только в высшей инстанции — в Большом Совете Народных Комиссаров были восстановлены некоторые основные пункты первоначального, по существу и так уже слишком скромного, уральского текста. Наконец проект был утвержден 3 ноября 1923 г. Сессией ВЦИК*). Положение это, в силу всего вышеизложенного, следует рассматривать как временное положение об областных органах власти, впредь до общего районирования Республики.

Окружное положение прошло в Москве много легче областного, но и тут вносился ряд поправок (некоторые из них, к сожалению, приняты), приравнивающих округ к уезду, а не к губернии.

Положения о райисполкомах и сельсоветах особенно внимательно составлялись областной комиссией, а также неоднократно исправлялись на местах. В основу их соответственно взяты были положения об уездном и волостном исполкоме.

В основном районирование Уральской области надо считать законченным к 10 декабря 1923 года, когда собрался в Екатеринбурге IV-й**) Уральский Областной Съезд Советов. После съезда немедленно вступил в работу Областной Исполнительный Комитет, а Губисполкомы ликвидировались.

Впереди оставалась работа по организации районов, укрупнению большинства сельсоветов, и ответственному внесению отдельных исправлений в состав округов. Организация районов и перестройка сельсоветов в оо-

*) опубликован в приложении к бюллетеням III сессии ВЦИК, а также отдельной брошюрой в издании Уральского


**) первые три происходили в 1917—18 г. г.

новном были закончены в течении трех месяцев, к марту 1924 г. В отдельных же случаях работа растянулась почти на целый год, так как иногда население или органы власти лишь через несколько месяцев могли разобраться в удобстве или неудобстве административной перестройки; эти заявки были собраны и рассмотрены к июлю месяцу, и осенью проведены в жизнь. Несколько отдельных изменений были переданы на рассмотрение Окружных Съездов Советов осенью 24 года.

Подготовительный период районирования Урала охватывает несколько лет, самое районирование (округа—область—сельсоветы—районы) заняло около шести месяцев—с октября 23 года по март 24 года, и не закончен до настоящего времени последующий период: уточнения и исправления в составе административных единиц, окончательное установление внешних границ области, определение несоответствий общего законодательства «Положению» районированной области, выявление недостатков и недоговоренностей этого положения, изучение области, округов и районов по новым материалам и выявление возможностей их развития, и т. п.

5, 1492886

131219



574030

5874030

ав. Уральской области.
БИБЛИОТЕКА
 ОБЩ. БИБЛИОТЕКА
 С. СВЕРДЛОВСКОЕ

Государственная
публичная библиотека
им. В. Г. Белинского
г. Свердловск

Есть уральская контр-претензия—исправить границу с областью Коми по водоразделу бассейнов Камы и Вычегды, для упорядочения ведения крупного лесного хозяйства. Кроме того, область Коми заявила о передаче ей «для упорядочения судоходства и торговли» части Чердынского района (бассейн р. Южной Кельтмы, притока Камы) и Ныробского района (пристань Якша и вся северная часть района); такая передача жизненно затрагивала бы интересы промыслового населения и всего Чердынского края в целом, и не может быть осуществлена.

Уралобласть полагает целесообразным присоединение к Уралу двух северо-восточных волостей Вятской губернии—Кайгородской и Трушниковской. Еще 12 лет назад Пермское и Вятское губернские земства приступили совместно к эксплуатации Кайских фосфоритов; теперь достроен и уже пущен в ход Пермский суперфосфатный завод, а его фосфориты (рудники) остались вне хозяйственного объединения, за пределами области. Точно также за пределами Уральской области остается последний участок (меньше 100 вер.) судоходной Камы, хотя леса Кайского края уже находятся в сфере хозяйственного влияния Уралобласти (трест «Камуралбумлес» и др.).

Вотская автономная область заявила о передаче ей гор. Сарапула и территории, частью заселенной и вотяками, вдоль линии Казань—Екатеринбургской железной дороги, протяжением почти на 100 верст; такое выделение невозможно. При его осуществлении необходимо было бы—по непосредственному тяготению к Сарапулу и по соображениям хозяйственной целостности—отдать также районы Каракулинский, Воткинский и Фокинский, т. е. 40 проц. всего нынешнего Сарапульского округа. Если проект создания «Вятско-Ветлужской области» еще не похоронен, то Вотская автономная область будет объединена хозяйственно с этой областью, а, следовательно, Сарапул оказался бы вновь соединенным с Вяткой, от которой он так охотно отошел уже несколько лет назад. Вопрос о Сарапуле можно было бы частично ставить лишь в случае реализации более серьезного проекта—Средне-вожжской области с центром в крупном городе Казани куда было и остается некоторое тяготение закамской части Сарапульского округа. Основное же тяготение—к Уралу.

Граница с Татарской республикой очень извилиста, но в общем особых споров не вызывает.

Башкирская республика претендует на часть той же территории Камбарского района, что и Вотская область, как на местность, частично заселенную башкирами; обратно, Сарапульский округ хлопочет о присоединении из Башкирии Янаула и ряда прикамских сельсоветов, тяготеющих к Сарапулу. 27-го июля в Уфе состоялось соглашение Уралобласти с Башкирской республикой о создании специальных окружно-кантонных комиссий для регулирования всех пограничных споров, упорядочения землепользования и пр. Комиссии уже приступили к работе *). Граница Урала и Башкирии, выделенной пять лет назад без предварительного согласования на местах вопроса о точном разграничении, требует целого ряда оформлений и исправлений, особенно по округам Златоустовскому и Екатеринбургскому. В формулировке Уралобласти вопрос об упорядочении границ с Башки-

*) Сарапульско-Бирская комиссия, к сожалению, прервала свои работы по распоряжению из Бирска, а Свердловско-Аргаяшская по предписанию из Аргаяша.

рией стоит так: прежде всего—оформить установившееся фактическое землепользование трудового населения пограничной полосы, закрепив за малоземельными крестьянами земли, из года в год обрабатываемые ими; исправить границу по совокупности экономических, национальных и административных признаков; затем закрепить все это постановлением ВЦИК.

Оставшийся теперь в размерах только половины бывшего уезда, растянутый на 280 верст в длину полуостровом между Месягутовским и Тамьян-Катайским кантонами,—нынешний Златоустовский округ мало целесообразен в административном и хозяйственном отношении, и от такого урезанного округа как будто следует еще передать в Башреспублику население, которому нужно сохранить связь с обрабатываемой землей, если эту землю нельзя передать населению, т.-е. в Златоустовский округ.

Киргизская АССР заявила претензию на передачу ей города Троицка с окрестностями и всей территории округа вдоль Троицко-Орской железной дороги (более 200 верст); как и в вопросе с Сарапулом, вместе с гор. Троицком пришлось бы передать 7—9 районов, связанных только с Троицком, т.-е. по существу больше половины всего Троицкого округа. Уралобласть наоборот, считает необходимым исправление границы под гор. Троицком передачей в округ близлежащих селений, числящихся в Кирреспублике, а также поправок в юго-восточном углу (Кваркен-Джетыгары).

Наконец, большой вопрос—закрепление Ишимского и Тобольского округов в составе Уральской области. Когда в декабре 1923 года в Ишимском округе стало известно, что решение ВЦИК об оставлении этих округов в Уралобласти еще не окончательное и может быть снова пересмотрено,—по всему округу прошла волна расширенных заседаний волисполкомов с председателями сельсоветов, представителями кооперации, профсоюзов и др. Все собрания (26), кроме 3-х, постановили ходатайствовать перед ВЦИК об оставлении округа в составе Уральской области, приводя ряд мотивировок; через два месяца (в феврале—марте 1924 г.), на районных съездах советов подобные постановления были вынесены во всех 14 районах округа. Сельско-хозяйственное развитие и хозяйственное благополучие Ишимского округа тесно связано с его оставлением в Уральской области.

В Тобольском округе такое же отношение к территориальной принадлежности было на окружном съезде советов; да и негде больше быть Тобольскому округу, как с Тюменью и Екатеринбургом. С Омском, бывшим главным городом степного генерал-губернаторства, у Тобольского края, а особенно у Тобольского севера, никогда не было связей; до Томска или Ново-Николаевска слишком далеко и в сторону, обратную всем экономическим и культурным тяготениям севера. Из Тобольска прямой и ближайший путь зимой и летом к железной дороге на Тюмень, а при достройке Тавдинской линии—через Ирбит—будет только 480 верст прямого железнодорожного пути от Тобольска до Екатеринбурга. Березовский и Кондинский районы непосредственно связаны с Уралом несколькими оживленными зимними дорогами и торговлей—товарообменом. Тобольский округ культурно и хозяйственно был (и сейчас остается) тесно связан с северной частью Зауралья и никуда больше не тяготеет. Только юго-восточная часть Александровского района больше тяготеет к Сибири (к Томску),

и восточная половина Загваздинского района— к Усть-Ишиму Омской губернии; эти поправки уже намечено внести. Что же касается Тобольского округа в целом, он по всем соображениям должен оставаться в составе Уралобласти. В частности, помощь в культурном обслуживании народностей Севера и борьба с возможной экономической эксплуатацией их, могут лучше и легче осуществляться из Екатеринбурга, чем из какого-либо иного крупного центра Республики.

Уральский областной съезд советов высказался за оставление Тобольского округа в составе области, хотя Уралу и придется вложить много сил и средств, чтобы поднять Тобольский (как и Ишимский) округ на более высокий культурный и хозяйственный уровень.

Только северные границы Уральской области не вызывают спора с соседями: размежеваны долина р. Таза и водораздел Обско-Тазовской губы с Енисеем; эта граница согласована с Енисейским губисполкомом, Сибревкомом и в адмкомиссии ВЦИК. Северо-западная граница областей Уральской и Коми вдоль Уральского горного хребта по водоразделу Уссы и других правых притоков Печоры с Обью также не встречает возражений со стороны автономной области Коми.

Все «пограничные» округа (а таковыми являются 12 из всех 15-ти) заинтересованы в установлении точных, по возможности на долго, и экономически целесообразных границ области.

Из частей Пермской, Тобольской, Оренбургской, Уфимской и Вятской губерний после 1917 года сложилась постепенно и естественно Уральская область—и успела себя проверить еще до районирования. Период районирования должен закончить это естественное образование и внести в него необходимые дополнения и поправки, не нарушая производственно-хозяйственной и административной целостности уже работающей области.

Наметка округов.

В этом отношении не было своей до конца выдержанной «теории», и не было возможности применить какую-либо из предлагавшихся в центре. С 1920 по 1923 год выдвигалось в разное время и с разным подходом несколько вариантов районирования области. При твердом переходе на округирование с дальнейшим подразделением на районы, ряд вариантов отпал.

Самое округирование производилось примерно так: округ представляется, как мощный Уральский уезд, с возможным увеличением за счет соседних уездов.

Набросана схема основных рельсовых и водных путей на ближайшее десятилетие. Выделена совокупность окружных (в уральском масштабе) центров, имеющих к тому же тенденцию к дальнейшему развитию; таковых оказалось 11—12. Выделен дополнительно ряд пунктов из числа несомненных райцентров, могущих в известных условиях быть развернутыми в окружные; их набралось еще 8—10. В остальных случаях округ был бы без центра, а условия работы в соседних с Уралобластью кантонах, не имеющих собственного центра (оторвавшихся от своего крупного экономического центра при национальном выделении) таковы, что нам не хотелось повторять этот опыт.

Кроме того, независимо от путей связи и культурных центров, область была разбита на производственные части, причем промышленные—с разбивкой на группы, а сельскохозяйственные—с основными линиями разграничения по системам хозяйства и почвенно-климатическим условиям.

Отмечены сгустки населения и их соединения, крупные естественные препятствия (лесные массивы, большие болота, горы). Приняты во внимание торгово-промышленные и культурные тяготения, с вероятными изменениями их в ближайшие годы; места и характер развертывания промышленности и ряд других определяющих признаков. Интуитивно, на фоне уральской действительности и перспектив, и по совокупности всего вышеизложенного была намечена схема округов.

Так были намечены округа кроме Ирбитского и Кунгурского, которые явились в форме поправок при обсуждении проекта на заседаниях обл. комиссии по районированию, также как и расширение Шадринского округа за счет производственно близкой ему сельскохозяйственной части Екатеринбургского. Следует, однако, отметить, что как раз по этим округам приходится теперь вносить исправления. Северный Гаринский район Ирбитского округа был несколько поспешно присоединен к нему, и теперь, в результате дополнительного изучения, поставлен вопрос о целесообразности перечисления Гаринского района в Тагильский округ. Шадринский и Кунгурский округа составлены правильно, но в результате ряд недоразумений, так как не совсем определены их центры, а в связи с этим нет уточнения границ округа.

Другие бывшие спорными моменты: это прежде всего проектируемый Северный округ (Сургут, Самарово, Березов, Обдорск и низовья Таза), с центром в селе Самарово, близ устья Иртыша. Тобольский округ состоит из двух частей: южной сельскохозяйственной и обширной северной промысловой: именно северная часть округа требует особых забот и подхода; Тобольск на 400 вер. дальше, чем Самарово; север—остяко-вогуло-самоедский край, а юг—русско-татарский и т. д. Тем не менее, из соображений административных, политических, культурных и бюджетных, трижды отклонялось предложение теперь же выделить Северный округ из Тобольского, не отрицая, однако, возможности организации Северного округа в будущем.

В 1924 году встал вопрос о возможности дальнейшего существования Златоустовского округа, который строился в расчете на воссоединение с Белорецким заводом и некоторое исправление границ с Башкирией. В настоящем виде округ меньше старого Златоустовского уезда, географически слишком вытянут, экономически обрезан неправильно и останется финансово маломощным в течение ряда лет.

Поднимался вопрос об организации 16-го Пермского округа (с центром в с. Кудымкор), но детальное выявление экономики края, наличия сил, ближайших перспектив развития и бюджетных возможностей, заставило отказаться пока временно от этого; при бюджете дефицитном на одну треть, отсутствии промышленности и торговли и некоторой отсталости сельского хозяйства,—организацией слабого округа, затруднился бы дальнейший культурный и экономический подъем этого края.

При осуществлении поправок внешних границ, предложенных Уралом в 1923 году, сеть округов не меняется. Наоборот, если бы оказались

принятыми предложения наших соседей (см. в разделе внешних границ) пришлось бы менять число и состав нескольких округов Уралобласти.

В отношении выбора большинства окружных центров затруднений не было. Конечно, перед районированием каждый город заявлял, что он наилучший центр своего округа; в этом отношении были претензии даже Туринска и Верхотурья, «как расположенных в центре округа». Не имеют удобного центра округа Шадринский и Кунгурский. Шадринск (16 тыс. населения), как экономический и даже культурный центр, выше Камышлова и Каменска, но расположен в тупике, в далеком углу округа и действительно «неудобен» для большей половины своего округа; это положение не исправится и с окончанием железной дороги Курган — Екатеринбург. Камышлов представлял бы такие же неудобства для Шадринской части округа. Третий пункт — Каменск; совершенно правильное географическое расположение его в ближайшей к областному центру части округа, на пересечении двух будущих железных дорог: Екатеринбург—Курган и Челябинск—Богданович, почти в центре богатых Синарских железных рудников; у Каменска есть определенные перспективы развития. Но в настоящее время Каменск (5 тыс. населения) втрое меньше Шадринска, и ни Шадринский округ, ни область не могут повидимому сейчас выделить достаточные средства на ускорение развития Каменска. Шадринск в это время укрепляется как окружной центр, а Каменск задерживается, оставаясь только райцентром; в результате, с каждым годом будет все труднее переносить центр округа. Состав Шадринского округа правильный, но нет центра; повидимому, следовало в 1923 году сразу же начать окружную работу в Каменске, а не в Шадринске.

Не совсем важно обстоит дело еще в одном округе—Кунгурском. Кунгурский округ как таковой, в производственном сельско-хозяйственном отношении построен правильно, но через него проходит две больших железных дороги: Пермская в северной части и Казанская в южной, которые сходятся уже за пределами округа. Таким образом, Кунгурская и Красноуфимская части округа как бы разрываются, и никаким одним существующим центром не могут быть хорошо охвачены. Выбор пал на Кунгур (17 тыс. населения), как больший чем Красноуфимск (9 тыс.) и более промышленный; между тем Красноуфимск занимает более центральное положение. Развитие работы Казанбургской железной дороги, проведение линии Уфа—Кунгур, конечно, изменят внутреннюю экономику округа и определят в результате его постоянный центр.

В Верхкамском округе центром назначен новый город Усолье, наиболее удобно расположенный для всех частей округа по водным, железно-дорожным и грунтовым путям сообщения; промышленный центр.

В остальных округах центры были и остаются совершенно бесспорны. Вопрос, поднятый в журнале РКИ «Вопросы хозяйства и управления» о судьбе уездных городов в связи с округированием, для Урала почти не существует. Из 26 уездных (включая губернские) городов, 15 при районировании стали окружными. Из остальных 11—восемь и в условиях районных центров остаются такими, как были; это Верхотурье, Верхнеуральск, Туринск, Березов, Сургут, Оханск, Ялуторовск и Чердынь; некоторые из них уже поднимали вопрос о переводе в разряд сельских местностей. Рай-

опиравание задержит возможный рост Камышлова, Красноуфимска и Осы, и отразится на Шадринске при выводе из него окружных организаций.

Кроме того, при уральских территориальных размерах округа (когда «маленькие» в уральском масштабе Челябинский или Шадринский округ превышают по размерам всю Орловскую или Тульскую губернию), и район-центрам есть где развиваться.

Многие крупные уральские центры до районирования не были уезд-ными городами и районирование даже укрепило их положение. Это Миас, Надеждинск, Мотовилиха, Лысьва, Кушва, Обдорск и т. д., и даже неко-торые чисто крестьянские (Катайск, Шатрово, Ильинское, Кудымкор, Мишкино и ряд других).

Населенность и административное деление округов (июль 1924 г.).

	Насел. округа (в тыс. чел.)			Плотн. чел. на 1 кв. верс.	Количество			Название окружного города.	Расстояние до област- ного центра*)
	В окр. центре.	Остатки, (районы)	Всего.		районов.	сельсо- ветов.	населен пунктов.		
1. Верхкамский . . .	10	333	344	5	10	211	2610	Усолье	544
2. Екатеринбургский	102	435	537	17	16	161	608	Екатеринбург	1
3. Златоустовский . .	34	166	200	14	5	62	505	Златоуст	382
4. Ирбитский	10	265	275	4	13	178	966	Ирбит	189
5. Ишимский	13	369	382	10	14	321	754	Ишим	575
6. Кунгурский	17	434	451	20	13	248	2132	Кунгур	261
7. Курганский	22	417	438	16	15	273	810	Курган	(327)
8. Пермский	71	593	663	19	19	288	7135	Пермь	355
9. Сарапульский . . .	20	486	506	24	14	237	1319	Сарапул	(480)
10. Тагильский	38	333	371	6	15	113	1305	Нижн.-Тагил	133
11. Тобольский	15	175	190	(1)	11	133	1047	Тобольск	(480)
12. Троицкий	25	245	270	7	12	148	1114	Троицк	358
13. Тюменский	43	403	446	12	13	314	1076	Тюмень	304
14. Челябинский	55	404	459	18	16	192	849	Челябинск	231
15. Шадринский	17	660	676	27	17	345	870	вр. Шадринск	(201)
По области	488	5720	6208	13	203	3204	23903		321

Районы.

Лишь в конце 1922 года официальный аппарат губисполкомов стал отзывать на низовое районирование; в области, за отсутствием област-ного административного центра, многих детальных сведений (по волостям) не было; у комиссии по районированию не было средств для сбора и обра-ботки всех материалов. Многих необходимых данных и вообще нигде

*) в скобках помещены расстояния по незаконченным ж.-д. линиям.

еще не было; лишь само районирование всколыхнуло, развило массовую потребность к изучению и дало совершенно новый материал о крае. Поэтому в областном масштабе были даны лишь общие директивы о построении районов. Для примера был разбит на районы один округ, а вся работа по практическому проектированию сети районов была передана в губисполкомы. Губернские комиссии по районированию провели эту работу частью сами, частью на основании предварительных проектов-предложений из уездов. В результате сеть районов, представленная в область, получилась несколько более пестрая, чем следовало бы.

Общие указания давались в отношении выбора райцентра и состава района. Райцентр должен по возможности совпадать с установившимся экономическим центром всего района, быть административно удобным для населения и расположенным на основных путях сообщения. Район — не уезд (т.-е. не промежуточная инстанция), а укрупненная волость с правами уезда. Райцентр — опорный пункт всей основной работы в округе; поэтому важно правильно установить сеть и осторожно относиться к уменьшению числа райцентров. При образовании районов за основу предлагалось брать волость, соблюдая осторожность при разделении волости между районами, особенно если не закончено землеустройство, и не деля сельское общество.

Нельзя принимать общие для всех районов нормы населения, расстояний и так далее, так как условия населенности отдельных округов слишком различны.

Предварительная бюджетная наметка показала, что для среднего уральского района надо иметь 25 тысяч населения. С другой стороны нежелательно загружать райисполкомы больше, чем 20 сельсоветами, или иметь в земледельческой полосе сельсоветы на расстоянии более 30 верст от центра. Район с большим радиусом плохо охватывает периферию; неудобства большого района особенно скажутся на крестьянской бедноте.

Для слабо населенных районов все эти нормы отпадают; мы имеем в области несколько районов с населением менее 10 тысяч; это районы приисковые, промысловые и т. п.

В одних округах было прежде всего стремление создать компактный, не громоздкий район (в согласии с основной идеей районирования), удобный для населения и легко прощупывающий всю свою территорию. Так поступили — Ирбит, Ишим, Троицк, в последнем варианте Тагил и менее выдержанно несколько других округов. Если при этом тот или иной район сейчас немного слаб, но в течение ближайших лет имеет шансы укрепиться, то такой район организуется.

Другой подход — стремление построить районы уже и теперь финансово мощные; большинство округов подходило к образованию своих районов именно с этой меркой.

В этом случае иногда район начинает походить на уезд, теряет свое наиболее желательное свойство — быть маленьким, но крепким административно-хозяйственным органом, прилегающим почти непосредственно к населению; его удаленные сельсоветы получают сходство с волостями и развивается штат уполномоченных, с которыми и имеет дело население.

В результате проверки областной комиссией работы округов, было предложено последним рассмотреть вопросы организации 23 новых районов и ликвидировать 4, а в составе 36 районов предложены существенные изменения.

Таким образом, подвергались изменению около 12% районов, проектированных губернскими и затем окружными комиссиями, и принятых уже окрисполкомами. Большая часть этих изменений уже проведена или проводится в жизнь.

При создании сети районов, мы рекомендовали губерниям (а затем округам) рассмотреть вопрос о целесообразности организации в окружном городе и райцентра, т.-е. района непосредственно вокруг окружного города; такой район пользуется особым материальным вниманием и отнимает у окружных органов много времени. В четырех округах райцентр совсем не совпадает с окружным, в 10 совпадает с окружным центром*). Из этих десяти в 8 случаях пригородный район был несоразмерно велик, не только в 2 и в 3 раза по количеству населения, что объяснялось бы густотой населения близ города, но и огромным радиусом по сравнению со средним районом округа. В четырех случаях пришлось уже постановлением Президиума Облисполкома предложить округу выделить из пригородного района другой, нормальный район; в двух округах эти неудобства еще не изжиты. Соотношения между средними по округу и (первоначально намеченными) пригородными районами видны из следующей таблицы:

Намечающийся пригородный район.	Населения (тысяч).		Число сельсоветов.	
	в приго- родном рай- оне.	в среднем по округу.	в приго- родном рай- оне.	в среднем районе по округу.
Тобольский	58	16	40	12
Курганский	56	28	41	18
Шадринский	71	39	50	20
Ишимский	68	26	51	23
Бунгурский	56	33	31	19
Тюменский	48	31	40	24
Челябинский	47	25	22	12

Из 203 районов (по состоянию на июль 1924 года) около 90% уже имеют свой несомненно постоянный райцентр. Район уже сейчас хозяйственная единица или таковой становится; райцентр уже является и некоторым культурным центром. В райцентр постепенно и естественно стягивается большинство учреждений района, некоторые открываются вновь; школа повышенного типа, больница, агро и ветпункт, читальня и клуб, участок милиции, нарсуд и нарследователь, стражагент, фининспектор, беркасса, почтовое отделение, нередко телефон, кооператив, комитет

*) один выведен в село за две версты и назван иначе.

РКП (б) и комсомол, профячейка и т. д. Эти «мелочи» по отдельности, бывшие и ранее то в том, то в другом волостном центре, теперь все вместе создают из райпункта действительно маленький центр. В первый год — организационный и дефицитный — это кое-где слабо проявлялось, но сейчас отчетливо чувствуется и на местах, и при проверке работы.

Состав райцентров области таков: 79—города и поселки фабрично-заводского типа (включая поселки ж.-д. станций) и 116 — населенные пункты сельского типа. Они группируются так:

города	28	132
заводы и прииска	34	
крупные полужавод. селения	17	
крупные и крепкие села	53	
средней мощн. селения сельского типа	63	63
случайные центры	8	
Итого	203	

Первые 132 — вполне заслуженные райцентры; большая часть из вторых 63, благодаря своему новому положению райцентра тоже быстро разовьется, и лишь меньшинство из них останется такими райцентрами, какими среди городов были некоторые захудалые уездные города (напр. Оханск или Верхотурье*).

Из 8 случайно попавших в райцентры: 2 в национальных районах, 2 неизбежны за отсутствием лучших, 2 временные центры и 2 — в формируемых районах.

В земледельческих районах не всегда райцентр — наиболее крупное по размерам селение района; отдельные крепкие райцентры не превышают 1000 человек населения. Наоборот, в заводских или смешанных районах райцентр выделяется обычно и своим размером.

Что касается характера самих районов, то из 203 районов: 17 заводских и приисковых, 6 промысловых, 24 полужаводских-полужемледельческих, 5 наполовину земледельческие и промысловые, и 151 — земледельческий. Надо заметить, что даже из 62 районов, образованных на территории наиболее промышленной из уральских губерний, бывшей Екатеринбургской, имеем: 37 земледельческих (т.-е. большинство), 14 смешанных и только 11 заводско-приисковых районов.

Через 97 районов проходит железная дорога. При этом 77 райцентров расположены не далее 5 верст от ж. д. станций, и 24 райцентра являются паромными пристанями*) крупных рек.

103 района образованы без нарушения старых волостных границ, а в 100 районах старая волость входит не целиком; при этом волость редко делилась пополам, обычно выделялись в соседний район отдельные удаленные селения и выселки.

Из ныне существующих районов, в результате изучения их, 22 должны подвергнуться еще некоторым изменениям (в большинстве незначительным), и тогда областную сеть можно считать твердой.

*) теперь это истати сказать, хорошие райцентры.

*) из них четыре одновременно и у железной дороги.

Общая характеристика районов дана в прилагаемой сводной таблице.

Районы Уральской области (по данным на июль 1924 года).

О к р у г а.	Число районов в округе.	Средняя площадь района	Число населенных пун. в район.			Население района.		Расстоян. от райцентра до окруж. города.	
		кв. вер.	Средн.	От	до	Среднее	От	до	Средн.
1. Верхкамский . . .	10	7560	250	66—	730	33.300	9—	71	105
2. Екатеринбургский . . .	16	1910	38	8—	85	27.200	16—	48	70
3. Златоустовский . . .	5	2820	101	39—	181	33.200	14—	54	88
4. Ирбитский . . .	13	6120	74	28—	202	20.400	12—	31	76
5. Ишимский . . .	14	2730	54	26—	97	26.400	15—	43	90
6. Кунгурский . . .	13	1660	164	42—	475	33.400	12—	56	72
7. Курганский . . .	15	1890	54	26—	93	27.800	23—	37	75
8. Пермский . . .	19	1790	376	98—	1002	31.200	15—	50	88
9. Сарапульский . . .	14	1490	94	50—	172	34.700	22—	49	98
10. Тагильский . . .	15	4190	79	18—	187	22.200	4—	48	137
11. Тобольский . . .	11	83600	139	30—	342	15.900	4—	58	440
12. Троицкий . . .	12	3270	93	13—	204	20.400	8—	40	123
13. Тюменский . . .	13	2840	83	40—	165	31.000	17—	48	95
14. Челябинский . . .	16	1610	53	14—	111	25.200	13—	47	107
15. Шадринский . . .	17	1470	51	23—	114	83.800	23—	68	84
Среднее . . .	14	6780	112	8—	1002	28.200	4—	71	117

Сельсоветы.

Неопределенность в отношении утверждения центром нашего проекта «Положения о сельских советах Уралобласти» не дала возможности провести вполне определенную линию в построении сети сельсоветов области, и это сейчас серьезно отразилось на однородности этой сети. В прошлом году в Москве были отдельные предупреждения—не увлекаться укрупнением сельсовета; сельсовет — первичная ячейка советской власти, а в далекий сельсовет крестьянин не пойдет иначе, как по нужде; с укрупнением сельсоветов произойдет и некоторый невольный отрыв их от крестьянских масс.

Как известно, во всех почти проектах районирования с мест, представленных в Москву, исходное количество населения для организации сельсовета не 300 человек, а значительно выше (до тысячи, а в вологодском проекте даже 2.000). Урал еще в начале 1923 года указал «800», и эта цифра в общем нигде не вызвала возражений; для большей части области

(Зауральской) это предельное число подходит очень хорошо; в северных промысловых районах или в лесистых и болотистых местностях, в отдельных случаях, конечно, приходится делать отступление. Вопрос еще не совсем изучен для правобережного Прикамья, с его массой мелких селений.

Практически все округа провели районирование сельсоветов в общем довольно однообразно. Устанавливать всю эту сеть непосредственно из области было бы нецелесообразно, так как не только количество населения и расстояния определяют состав сельсовета. Здесь надо учитывать землепользование, те «пути сообщения» которых нет ни на какой карте, бытовые и национальные особенности, местные торгово-кооперативные связи и прочее.

Однако, вся эта сеть затем просматривается в областной комиссии районирования, иногда и после проведения округом в жизнь реорганизации сельсоветов. В намеченную или уже осуществленную сеть внесен ряд поправок, при чем многие из них были в сторону разделения громоздких сельсоветов. В результате с большинством округов уже достигнута полная договоренность.

Например, по Екатеринбургскому округу уже меньше 10% всех сельсоветов нуждается в перестройке, а после выявления на месте и это количество снизится, вероятно, наполовину; в округах же Троицком, Ишимском, Курганском, Ирбитском и других и характер селенности и дважды проверенная работа позволяют считать ее почти окончательной.

Златоустовский округ так дефицитен, что трудно заставить его расширить сеть, создавая советы в полутора десятке селений, имеющих по 1.000 человек населения и более (теперь там уполномоченный сельсовета); в дальнейшем это все-же вероятно придется сделать.

Подлежит изучению сеть Тагильского округа, где размер сельсовета (по числу населенных пунктов и расстоянию) продиктован в конечном счете бюджетными соображениями.

Эти же бюджетные соображения и желание улучшить качество работы председателя сельсовета и его секретаря, побудили Пермский округ (Окрисполком и некоторые Рик'и) летом 1924 года представить новый проект коренного перерайонирования сельсоветов почти по всем районам округа. Облисполком, по докладу облкомиссии районирования, отложил утверждение намеченного округом сокращения почти на 25%, — с 288 на 220 сельсоветов. Уже до последнего укрупнения в Красноверещагинском районе Пермского округа было 650 населенных пунктов при 38.323 чел. населения и общей площади 1520 квадратных верст; район был разбит на 11 сельсоветов, со средним населением 3.480 человек, и 56 населенных пунктов. При этом однако в Сепычевском с/с. было 97 населенных пунктов, 5054 человека населения и среднее расстояние селений до сельсовета $4\frac{1}{2}$ версты; из 97 населенных пунктов района 61 были с населением менее 50 человек в каждом, 26 — от 50 до 100 человек, восемь насел. пунктов — от 100 до 200, и два по 210 человек.

Это, конечно, совершенно не похоже на сельсоветы Зауралья, где типичным является: село с населением 600-1500 человек, в 3-5 верстах от него 2-3 деревни от 100 до 500 человек в каждой, или несколько поселков и хуторов.

Институт постоянных уполномоченных сельсовета не предусматривался, как правило, перед районированием. Теперь, в результате наличия территориально разбросанных крупных сельсоветов, в некоторых округах необходимо либо уменьшить размер этих сельсоветов, либо составить особое положение об уполномоченных (лишнее ясно административной лестницы, вызываемое, повидимому, временными местными затруднениями — недостатком средств и работников). Кроме уполномоченных, работают и сельские исполнители.

Общую картину сельсоветов по округам дает следующая таблица. (по данным на июль 1924 г.):

О к р у г а .	Число сельсоветов				Число насе- ленных пун- ктов в сель- совете.				Количество населения в сельсовете.		Расстояния.			
	В округе.	В районе.		Среднее	Набол.	Среднее	Набол.	Среднее	От . . до .	От С/С до района		От нас- пункта до сель- совета.		
		Среднее	От . до .							Среднее	Набол.	Среднее	Набол.	
1. Верхкамский . . .	211	21	9—46	12	46	1580	—	34	168	—	80	—	80	
2. Екатеринбургск.	161	10	4—20	4	25	2720	200—19430	18	50	4	35	—	35	
3. Златоустовский . .	42	8	6—14	12	30	3320	760— 9960	26	45	—	—	—	—	
4. Ирбитский	178	14	10—19	6	21	1490	375— 5101	20	85	4	140	—	140	
5. Ишимский	321	23	12—38	2	6	1150	305— 2990	21	80	2	15	—	15	
6. Кунгурский	248	19	8—31	9	30	1760	438 -- 6961	20	65	4	—	—	—	
7. Курганский	273	18	14—27	3	9	1530	442— 9521	18	50	3	15	—	15	
8. Пермский	288	15	6—36	25	120	2060	312—10380	20	120	—	—	—	—	
9. Сарапульский . . .	237	17	12—23	6	17	2056	399— 4693	17	—	3	—	—	—	
10. Тагильский	113	8	3—12	12	25	2940	265—13663	—	91	—	37	—	37	
11. Тобольский	133	12	5—40	12	42	1320	346— 2993	105	—	—	400	—	400	
12. Троицкий	148	12	7—19	8	34	1650	308— 4237	25	75	—	30	—	30	
13. Тюменский	314	24	11—40	3	10	1280	321 - 5245	—	—	—	—	—	—	
14. Челябинский	192	12	7—22	4	21	2100	334— 5711	17	60	5	27	—	27	
15. Шадринский	345	20	12—33	3	8	1910	465 - 6487	14	45	—	—	—	—	
По области	214	16	8—46	10	120	1780	200—19430	21	—	(4)	—	—	—	

Краткая характеристика районированной Уральской Области.

Уральская область после районирования осталась в тех же границах, в каких она уже сложилась с 1919 по 1923 год, т.-е. в пределах бывших четырех губерний — Пермской, Екатеринбургской, Тюменской и Челябинской.

Общая территория области 1.450.000 квадратных верст (8% всей площади РСФСР), при чем около двух третей этого обширного пространства приходится на мало-заселенный север.

В области 23.903 населенных пункта, которые следующим образом группируются по числу жителей:

			нас. пунктов	в %
От 1 до 50	ч	.....	9.400	39
» 51 » 300	»	.....	9.600	40
» 301 » 800	»	.....	3.240	13
» 801 » 3.000	»	.....	1.518	6
» 3000 » 20.000	»	.....	137	} 0,6
более 20.000	»	.....	13	

В распределении населенных пунктов имеется большое различие между Приуральем (в частности закамский край) и Зауральем. Так, например, Пермский и Шадринский округа равновелики по числу жителей, между тем в Шадринском округе только 870 населенных пунктов, а в Пермском — 7135, т.-е. в девять раз больше. В результате, в Зауральи почти все сельсоветы расположены в сравнительно крупных селениях, каждый сельсовет объединяет 3—5 населенных пунктов; а в Пермском и соседних округах (особенно в закамской их части) сельсовет иногда объединяет по нескольку десятков мелких селений и выселков*), а сам нередко размещается в «центральной селении» всего домов в 40.

В области значится 47 городов, 158 фабрично-заводских и других поселков городского типа, 852 населенных пункта в полосе отчуждения ж. д. и 22.866 населенных пунктов сельского типа. Среди чисто сельских селений только до двух десятков из них достигают каждый 3 тыс. населения.

Наиболее крупные населенные пункты в области:

1. Екатеринбург	102 тыс. населения.
2. Пермь	71 »
3. Челябинск	55 »
4. Тюмень	43 »
5. Нижний Тагил	38 »
6. Златоуст	34 »
7. зав. Мотовилиха	28 »
8. Троицк	25 »
9. Курган	22 »
10. Сарапул	20 »

Из них Екатеринбург стоит на 12 месте по размеру среди городов РСФСР и на 23 месте в Союзе ССР, Пермь — на 42-м, Челябинск — на 54-м и т. д.

*) см. таблицу на стр. 29.

В Уральской области по переписи 1920 года числилось 6.427.000 населения, и теперь (по совокупности переписей 23 и 24 годов) около 6.208.000 человек**), что составляет 6,3% населения Республики. По данным статистики за 1920 год, в сельских местностях было 5.209 тысяч и в поселениях городского типа — 1.218 тысяч человек.

Область состоит теперь из 15 округов, со средним населением 414 тысяч человек в округе (колебания от 190 до 676 тысяч). По размеру занимаемой площади, округа представляют большое разнообразие; каждый из 4 северных округов превышает 60 тысяч квадратных верст, а размер среднего земледельческого округа области—около 30 тыс. кв. верст.

Плотность населения значительно меняется не только по различным округам, но и внутри округа по районам.

Общую характеристику округов по населенности, размерам и плотности дает следующая таблица (на июль 1924 г.):

П л о щ а д ь.	Тысяч кв. вер.	Н а с е л е н и е.	Тысяч человек	Плотность населения.	Человек на кв. версту
1. Тобольский .	920	1. Шадринский	676	1. Шадринский	27
2. Ирбитский*) .	78	2. Пермский	663	2. Сарапульский . . .	24
3. Верхкамский .	76	3. Екатеринбургский .	537	3. Кунгурский	20
4. Тагильский*) .	63	4. Сарапульский	506	4. Пермский	19
5. Троицкий . . .	39	5. Челябинский	459	5. Челябинский	18
6. Ишимский . . .	38	6. Кунгурский	451	6. Екатеринбургский .	17
7. Тюменский . . .	37	7. Тюменский	446	7. Курганский	16
8. Пермский	34	8. Курганский	438	8. Златоустовский . . .	14
9. Екатеринбург .	31	9. Ишимский	382	9. Тюменский	12
10. Курганский . . .	28	10. Тагильский	371	10. Ишимский	10
11. Челябинский . .	26	11. Верхкамский	343	11. Троицкий	7
12. Шадринский . .	25	12. Ирбитский	275	12. Тагильский *) . . .	6
13. Кунгурский . . .	22	13. Троицкий	270	13. Верхкамский	5
14. Сарапульский . .	21	14. Златоустовский . . .	200	14. Ирбитский*)	4
15. Златоустовск . .	14	15. Тобольский	190	15. Тобольский	1
Итого по области	1450	Итого	6208	—	(4)
На 1 округ	97	На 1 округ	414	На 1 округ	13

Общая грамотность населения Уральской области — 28 процентов; при этом в сельских местностях—23,2 проц. и в поселениях городского типа—48,6 проц. Наибольшая грамотность в промышленных округах, к восточным границам области она уменьшается:

**) убыль населения находится в связи с голодом 1921 года и изживанием его последствий; по округам наибольшую убыль дает Троицкий и др. южные округа.

*) в связи с намечаемым переводом Гаринского района из Ирбитского округа в Тагильский, эти округа поменяются местами в таблицах площадей и плотности.

1. Тагильский округ	44%	9. Челябинский	25
2. Екатеринбургский	37	10. Сарapulьский	25
3. Пермский	35	11. Шадринский	24
4. Златоустовский	34	12. Курганский	23
5. Троицкий	31	13. Тюменский	23
6. Ирбитский	29	14. Тобольский *)	21
7. Верхкамский	28	15. Ишимский	17
8. Кунгурский	28	По области	28,0

С юго-запада, юга и юго-востока, т. е. вдоль всей границы более населенной части Уральской области, она граничит с национальными объединениями: Вотской автономной областью, Татарской, Башкирской и Киргизской АССР, что создало крайне извилистую, а в ряде случаев и совершенно неправильную в экономическом и административном отношении линию разграничения. Но в результате состав самой Уралобласти на границах оказался более однородным в национальном отношении. Остались все же, конечно, ряд островов с компактными группами нацменьшинств, вкрапленности и т. д.

Две таблицы: национальный состав по округам (по данным с мест за 1923-24 год) и сводка по области (данные переписи 1920 г.***) дают довольно ясную картину основного национального состава области.

Национальный состав Уральской области по данным переписи 1920 года с указанием и всего количества населения той же национальности, в учтенной переписью части Союза Республик (в тысячах человек):

	Урал. Обл.	Союз ССР
Русские	5.773	69.135
Татары	191	2.814
Пермяки	114	128
Башкиры	91	1.412
Украинцы	59	16.759
Белорусы	30	1.936
Остяки	18	50
Поляки	16	369
Мари	15	460
Евреи	14	1.842
Немцы	13	1.044
Эсты, латыши, литовцы	12	407
Вотяки	10	466
Ногайцы	9	17
Самоеды	9	4
Мордва	5	1.101
Зыряне	5	186
Вогулы	5	
Мещеряки	4	
Чуваши	3	1.062
Киргизы	3	1.847
Цыгане	2	19
Калмыки	1	121
Прочие	25	1.925
	6.427	103.104

*) для оседлой части населения округа.

**) итоговые данные этих двух таблиц не совпадают (различен исходный материал и года), но иначе таблицы не могут быть составлены.

Национальный состав области по округам (предварит. данные 1924 г.):

	Количество населения в тысячах человек.								Примечание.
	Всего населения.	в том числе.		в числе других.					
		русских.	других.	татар.	башкир.	украинцев и белорус.	поляк. эст. латыш.	остальные.	
1. Верхкамский	344	228	116	2	—	—	—	114	пермяки 110, зыряне 4
2. Екатеринбургский	537	517	20	5	2	2	3	8	евреи 4.
3. Златоустовский	200	178	22	4	8	6	2	2	мещеряки 1, немцы 1
4. Ирбитский	275	272	3	1	—	—	1	1	вогулы 1
5. Ишимский	382	350	32	—	—	25	3	4	чуваши 1
6. Кунгурский	451	392	59	30	3	2	—	24	мари 16, мордва 2
7. Курганский	438	418	20	2	—	12	2	4	немцы 1
8. Пермский	663	635	28	10	2	3	2	11	пермяки 4, евреи 3
9. Сарапульский	506	428	78	16	45	2	—	15	вотяки 9, мари 3
10. Тагильский	371	358	13	3	—	8	1	1	
11. Тобольский	190	120	70	26	—	—	—	44	остяки 18, самоеды 9, вогулы 5, зыряне 5
12. Троицкий	270	212	58	24	3	10	1	20	нагайбаки 9, мордва 4, немцы 3
13. Тюменский	446	406	40	27	—	3	3	7	зыряне 3, чувашаи 1
14. Челябинский	459	388	71	17	24	16	4	10	немцы 4, мещеряки 3, евреи 2
15. Шадринский	676	664	12	7	—	2	—	3	немцы 1.
ИТОГО.	6208	5564	644	178	88	91	29	258	
В процентах	100	89,6	10,4	2,9	1,4	1,5	0,5	4,2	

В пределах Уральской области живет около 90% всех пермяков, более половины всех самоедов и нагайцев, почти половина остяков; до 10% цыган, 8— великороссов, 7% татар и меньшие проценты для остальных народностей Советского Союза.

В общем всего 10% населения Уральской области принадлежит к нацменьшинствам, и из них немногие живут компактными группами.*)

В двух округах — Тобольском и Верхкамском, нерусское население составляет треть всего населения округа; в остальных оно колеблется от 1% (в Ирбитском) до 21% (в Троицком).

Почти все пермяцкое население сосредоточено в четырех районах Верхкамского округа: Кудымкорском, Косинском, отчасти Юрлинском

*) точный подсчет по сельсоветам и отдельным селениям теперь производится и составляется подробная этнографическая карта области.

и Майкорском; вскоре здесь будет произведено перерайонирование — ввиду недоучета в прошлом году некоторых бытовых особенностей этих районов. Кроме того две группы пермяков, по 3—4 тысячи живут в Нердвинском (Пермского округа) и Чердынском районах.

Несмотря на значительное количество татар в области, мы имеем всего один татарский район — Красноярский (Сарапульского округа); в остальных районах татары составляют меньшинство населения, но в отдельных случаях занимают и центральное положение (напр, поселок Варна в Троицком округе); где возможно, близ живущее татарское население объединяется в один район, например вокруг с. Мехонского в Шадринском округе и др. Во многих сельских местностях выделены татарские сельсоветы; иногда же само население отказывается от этого.

Башкирских районов два — Яланский и Катайский, Челябин. округа.

Марийское население, которого в действительности немного больше, чем дала перепись 20 года, сосредоточено в Манчажском районе (11 тысяч мари при 32 тысячах всего населения) и в нескольких ближайших районах Кунгурского округа (Суксунский, Ачитский, Артинский); оно, повидимому, увеличится перечислением нескольких пограничных марийских селений из Башкирии.

Остяки занимают среднюю часть Тобольского округа (в 5 районах по реке Оби) и только теперь вовлекаются в советское строительство. главным образом полуоседлые. Кочевая же часть их, как и все самоеды, живут еще по родам и ватагам; огромные расстояния, редкое население, кочевой образ жизни и отсутствие элементарной грамотности, — очень задерживают и затрудняют работу среди этой группы нацменьшинств области. Районирование здесь значительно приблизило уже аппарат к населению; кроме Березова и Сургута, теперь добавились им равноценные Обдорск и Самарово. Жизнь в Обдорском районе уже оживает, и самоедские вопросы ставятся в порядок дня.

Сосредоточение большинства нацменьшинств в определенных округах и районах начинает оживлять культурно-национальную работу среди них, а предстоящие отдельные поправки к районированию позволят учесть еще некоторые национальные особенности.

При территориальной расбросанности национальностей в уральских условиях, *район* — эта та основная административно-хозяйственная единица, в работе которой должны найти свое непосредственное отражение национально-бытовые особенности.

Основная масса всех нацменьшинств области, более 80%, занимаются сельским хозяйством. Сюда прежде всего относятся: татары, пермяки, башкиры, мари, вотяки, нагайбаки, мордва, мещеряки и др. По сравнению с соседними русскими районами, характер хозяйства их более отсталый. Это дает указания для соответствующей политики области и округов в деле оказания содействия нацменьшинствам Урала.

Украинцы, белорусы, немцы, поляки, эсты и др. также занимаются главным образом сельским хозяйством на хуторских участках и новых землях южного Зауралья.

Самоеды и часть остяков кочуют с оленями в тундре северных районов Уралобласти; кроме оленеводства, занятиями их являются еще

охота и рыбная ловля. Полуоседлая часть остяков и вогулы занимаются рыбной ловлей и охотой.

В связи с районированием перестраивается и сеть педагогических учебных заведений. Приняты, как областные, педагогические техникумы нацменьшинств: два татаро-башкирских, урало-марийский и пермязкий (последний переформировывается из русского).

Делопроизводство в нерусских районах в первый переходный период продолжает вестись еще на русском языке, так как только с осени 1924 года вводится единая форма делопроизводства районов и сельсоветов области. Теперь нет общих препятствий к постановке административной работы на языке населения района.

Природные условия.

Уральский горный хребет проходит по западной окраине большей части Тобольского округа, далее идет по границе Тагильского округа с Верхкамским и отчасти с Пермским, затем вдоль западной части Екатеринбургского округа и через восточную часть Златоустовского. Ближайшие части перечисленных округов, а также и соседних с ними заняты уральскими предгориями и холмами, более плавно понижающимися на восток, чем к западу.

Большая часть пространств северной половины области покрыта лесами (отчасти заболоченными), частью тундрой. Средняя полоса — лесостепь, и южная (в Троицком округе) степная.

Реки области принадлежат в основном к двум водным системам — Оби и Камы; реки Урал и Печора протекают в области на незначительном протяжении и лишь в верхней части своего течения. Тобол собирает все уральские речки восточного склона, начиная с юга Троицкого округа.

Озера Урала делятся на две основные группы: горные и равнинные (степные); среди последних много соляных, горько-соленых и есть целебные.

Болота распространены как в гористой, так и в равнинной части области, только на юге их почти нет.

В северных округах лес главным образом хвойный: ель, пихта, сосна, кедр, местами лиственница; береза в гарниках. В лесостепи преобладают островки березового леса (колки); дуб и др. — в юго-западной части Сарапульского округа.

В почвенном отношении Уральская область делится на несколько зон. Тундра в низовьях Оби и Таза, и лесная слабо подзолистая зона по Оби и в бассейне Сев. Сосьвы; южнее начинаются земледельческие участки «типично-подзолистых» почв Урала — в округах Верхкамском, Пермском, Сарапульском, Тагильском, Тобольском, северо-восточной части Ирбитского, Тюменского и Ишимского, половине Екатеринбургского и части Кунгурского округа*). Златоустовский округ (кроме Миасского района) расположен на южно-уральском подзоле. Богатая лесостепь Зауралья (Курган, Ишим, Тюмень, Шадринск, Челябинск, северная часть Троицкого округа и восточная Екатеринбургского) и широкая полоса Кунгурского округа принадлежат подзолисто-черноземной зоне, к югу постепенно переходящей в чернозем, а юг и восток Троицкого округа — к черноземной.

*) см. вып. V сборника «Урал» — Почвы Уральской области.

При чрезвычайном разнообразии полезных ископаемых на Урале и значительной распространенности многих из них, — приходится ограничиться перечнем только главнейшего*).
 Важнейшие полезные ископаемые Урала.

О к р у г а.	Запасы в миллиардах пудов.		
	Каменный (и бурый) уголь.	Железные руды.	Медные ру- ды (и цинк.)
1. Верхкамский	12	11/2	—
2. Екатеринбургский	2	2	1,4*)
3. Златоустовский	—	3	—
4. Пермский	—**)	—	—
5. Тагильский	4	11	0,8
6. Троицкий	22	8	—
7. Челябинский	10	—	—
8. Шадринский	—	1	—
И т о г о	30	26	2,2

В отношении запасов железных руд Урал уступает Керченскому району (Крым) и центральному Тульскому, немного уступает Криворожскому в отношении среднего % железа в руде, но определенно выделяется чистотой руд, что (благодаря также древесно-угольной плавке дает уральский чугуи и железо высокого качества даже в мировом масштабе.

Углем Урал не очень богат и нуждается в привозном коксе; наиболее удобно получение кокса из Кузнецкого бассейна в Сибири.

В отношении других полезных ископаемых надо отметить: платину (Тагильский округ), золото (Троицкий, Екатеринбургский, отчасти Златоустовский, Тагильский, Челябинский и другие), асбест (Екатеринбургский), магнезит (Златоустовский), серный колчедан (Екатеринбургский и Тагильский), глины (Шадринский, Челябинский, Кунгурский и ряд других), соль (Верхкамский), драгоценные и цветные камни (Екатеринбургский, Златоустовский, Тагильский, Троицкий), хромистый железняк (Екатеринбургский и др.), марганец (Тагильский), никкель (Екатеринбургский), фосфориты, наждак, графит, тальк, кварц, слюда и т. д. Строительные материалы, камень разный, песок, а также известняк и гипс.

Платина, асбест, магнезит, хромистые соли, драгоценные камни и др. имеют выход на заграничные рынки.

*) подробнее см. т. III «Материалов по районированию Урала»—Предварительное описание округов, 500 стр. изд. 1923 г.

*) по другим подсчетам запас медных руд в этих округах в полтора раза больше.

**) отмечено наличие.

На первом месте по богатству ископаемыми идут округа Екатеринбургский и Тагильский, затем Верхкамский, Златоустовский, Троицкий и Челябинский; отчасти Шадринский, Пермский, Кунгурский и Тобольский. Остальные пять округов (Ирбитский, Ишимский, Курганский, Сарапульский и Тюменский) бедны или совсем не имеют полезных ископаемых в количествах, имеющих промышленное значение.

Такое распределение по округам целиком связано с геологическим строением области и обнажениями Уральского горного хребта.

Общая протяженность железных дорог широкой колеи *) в пределах области около 5.300 верст основного пути: из них 3200 верст Пермской ж. д., 760 — Сибирской, 590 — Самаро-Златоустовской, 550 верст — Казанбургской (Москва-Казань-Екатеринбург) и 210 — Троицк-Орской.

Обеспеченность округов Урала рельсовыми путями широкой колеи освещается следующей таблицей (цифры округлены):

1. Екатеринбург. округ	980 верст.	8. Троицкий окр.	270 верст.
2. Пермский	635 „	9. Тюменский	265 „
3. Тагильский	525 „	10. Сарапульский	250 „
4. Кунгурский	430 „	11. Ирбитский	235 „
5. Златоустовский	385 „	12. Ишимский	220 „
6. Шадринский	365 „	13. Курганский	210 „
7. Челябинский	320 „	14. Верхамский	130 „
		15. Тобольский	0 „

Незаконченные железнодорожные линии постройки ближайших лет проходят по округам: Екатеринбургскому, Шадринскому, Курганскому, Тобольскому, Троицкому и Тагильскому (всего около 550 верст в шести участках). Окончание этих недостроенных небольших концов ж.-д. участков откроет несколько больших линий и притом огромного значения: прямой путь из Сибири и Урала в Туркестан (через Орск), из Ленинграда в южную Сибирь и западную Киргизию (через Шадринск—Курган), и соединение глубоководных участков Обь—Иртышской водной системы ближайшим путем с Уралом и европейской частью Союза (через Тобольск—Тавду).

Речная система Оби в пределах области — 40 тысяч верст, и Камы—30 тысяч верст. Из них около 10 тысяч верст «пароходных» (считая и весеннее пароходство — по Сосьве, Лозьве и другим рекам) и до 30 тысяч верст сплавных. Водными путями сообщения обслужены округа: Тобольский, Тюменский, Верхкамский, Пермский и Сарапульский; отчасти Ирбитский и Тагильский. Суда местного флота (Пермь, Тюмень, Тобольск) при национализации отошли почти полностью к Камско-Волжскому и Западно-Сибирскому пароходствам.

Точной классификации грунтовых дорог еще не произведено. Почтовых и бывших земских трактов около 21 тысячи верст; большая часть дорог в настоящее время в плохом состоянии. В лесистых и малонаселенных частях северных округов исключительное значение имеет санный путь.

*) в промышленных округах, особенно Тагильском и Екатеринбургском, развита также сеть подъездных узкоколеек к рудникам и к местам лесозаготовок.

Телеграфных линий в области около 13 тысяч верст. Линий телефонных сетей около 5 тысяч верст; сеть эта в связи с районированием весьма серьезно перестраивается и несколько увеличивается. Окружные города обслуживаются также радиостанциями; на радио-связь переходит телеграфный участок Самарово-Обдорск.

Почтовая сеть области перестроена в связи с районированием; все райцентры нормально обслуживаются, и соответственно изменен ход почт. Добавлены кольцевые сельские хода почт в ряде округов.

Сельское хозяйство.

В общем хозяйстве земледельческой России Урал является промышленной областью*) (как один из немногих горно-металлургических районов), но в народно-хозяйственной жизни самой Уральской области сельское хозяйство и совокупность всей промышленности почти равновелики.

Размеры всей продукции области таковы (в миллионах рублей):

	сельско-хоз.	промышлен.
1908 год	290	179
1912 год	370	297

370 миллионов рублей сельско-хозяйственной продукции составляли продукты полеводства — 130 милл. руб., животноводства — 106, сено — 80, картофель и лен — 25, охота и рыбная ловля — 15 миллионов рублей. Товарная рыночная часть продукции сельского хозяйства была конечно значительно меньше.

Ряд таблиц характеризует полеводство Уральской области в целом и по округам.

	Число хоз. (в тысяч.)	Общая площадь.		Засеяно в 1924 г.
		Пашни.	Сенокоса.	
		В тысячах десятин.		
1. Верхкамский	61	272	97	97
2. Екатеринбургский	95	225	177	135
3. Златоустовский	34	93	43	44
4. Ирбитский	55	278	145	158
5. Ишимский	72	539	183	246
6. Кунгурский	91	676	282	273
7. Курганский	89	765	137	397
8. Пермский	111	505	171	241
9. Сарапульский	87	800	80	352
10. Тагильский	72	130	164	77
11. Тобольский	23	50	53	30
12. Троицкий	52	624	223	208
13. Тюменский	86	469	245	258
14. Челябинский	84	883	353	403
15. Шадринский	143	908	279	467
По области	1156	7216	2644	3385

*) см. таблицы на стр. 43 и 45 (сельское хозяйство и промышленность).

Значительное несоответствие площади посева и общей площади пашни вызвано как падением размеров сельского хозяйства после голода 21 года и отчасти после гражданской войны на Урале,—так и обычной в некоторых округах системой хозяйства (залежной).

В Уральской области установилось определенное разделение округов на округа потребляющие сельско-хозяйственные продукты (Верхкамский, Екатеринбургский, Златоустовский, Тагильский, Тобольский и отчасти Пермский) и округа производящие. Эта группа производящих округов распадается на две подгруппы—более мощную, пшеничную, юго-восточную (округа—Троицкий, Челябинский, Курганский, Ишимский, Тюменский, Шадринский и Ирбитский) и юго-западную ржаную (округа Сарапульский, Кунгурский и отчасти Пермский).

Под картофелем в 1916 году было 28 тысяч десятин.

В Приуральи господствует трехполье, причем в Верхкамском округе (особенно в северной его половине) далекие от усадьбы земли используются как переложные*). В Зауральи—четырёх, трех и двуполье, причем в южных округах много залежи.

Южная, а особенно юго-восточная часть области часто и сильно страдает от засухи (напр. часть Троицкого округа — три года подряд, начиная с 1921 года).

Нормы высева на десятину и средний сбор зерна с десятины за десятилетие 1905-1914 г. г. по округам таковы:

	Норма высева.	Средний сбор.
1. Тагильский	12	69
2. Тобольский	12	50
3. Ирбитский	11	56
4. Верхкамский	11	55
5. Пермский	11	50
6. Кунгурский	10	52
7. Екатеринбургский	9	55
8. Златоустовский	9	55
9. Тюменский	9	51
10. Сарапульский	9	50
11. Шадринский	9	45
12. Ишимский	8	44
13. Курганский	8	42
14. Челябинский	7	45
15. Троицкий	7	43
В среднем по области.	9	49

Таким образом средний сбор выше в северных округах, где более интенсивная система ведения хозяйства и само хозяйство более устойчиво; кроме того лесистая и более влажная местность также предохраняет от засух, нередко губительных для черноземной полосы южной лесостепи и в особенности степи.

Сельско-хозяйственный Урал еще не оправился от последствий неурожая и голода 1921 года, от которых особенно пострадала южная часть области.

Характерные изменения площади посева за 1916—1924 г. таковы (в тысячах десятин):

*) в Косинском районе до половины всей земли бывало под залежью.

	1916г.	1922г.	1923г.	1924г.
Зауралье: Троицкий окр.	398	66	104	200
Челябинский „	590	106	157	385
Шадринский „	586	204	277	462
Ишимский „	323	85	141	234
Приуралье: Кунгурский „	440	128	169	263
Сарапульский „	511	160	236	334
и т. д.				

Северные округа изменились меньше:				
Тагильский	83	56	54	76
Ирбитский	182	121	126	158
Тобольский	34	20	26	30

Неурожай 1921 года значительно изменил соотношение в посеве между различными культурами; в результате возможно и в дальнейшем некоторое закрепление посева ржи в засушливых районах южного Зауралья.

(в процентах)	1916 г.	1922 г.	1923 г.	1924 г.
Рожь	14	31	26	23
Просо	1	13	3	?
Пшеница	38	24	30	32
Овес	37	21	28	?

Общий характер полеводства по отдельным округам (установившийся до 1921 года и теперь) дает следующая таблица:

Соотношение посевов культур (в процентах).

	Р о ж ь.		Пшеница.		Другие яро- вые.		Технич. ра- стения.		Посев трав.	
	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.
1. Верхкамский	35	39	0,4	0,3	60	56	2,8	3,9	2,2	0,5
2. Екатеринбург.	2	15	35	30	60	49	1,4	2,6	1,7	2,6
3. Златоустовский	12	20	38	27	48	49	1,6	3,2	—	0,1
4. Ирбитский	15	21	32	36	49	40	2,9	2,4	0,7	2,7
5. Ишимский	6	17	50	42	41	38	2,4	2,6	—	0,1
6. Кунгурский	25	35	21	17	41	43	2,3	3,1	10,2	1,9
7. Курганский	4	16	53	46	42	36	1,3	2,5	0,1	—
8. Пермский	28	36	3,2	3,4	63	56	2,4	3,2	3,8	1,6
9. Сарапульский	43	46	9	6	43	45	2,4	2,9	2,5	0,6
10. Тагильский	13	21	13	18	71	57	0,9	1,3	1,2	2,1
11. Тобольский	33	37	11	12	53	45	3,9	5,7	—	—
12. Троицкий	0,3	11	71	54	26	33	2,0	1,5	—	—
13. Тюменский	15	22	39	34	45	41	1,1	1,9	0,1	0,4
14. Челябинский	2	14	54	47	42	36	1,9	2,8	0,1	0,1
15. Шадринский	2	15	55	46	41	36	1,9	3,3	0,2	0,8
По Области.	14	23	38	32	45	41	2,0	2,7	1,8	0,8

Таблица определенно выявляет ржаные округа Приуралья—Сарапульский, Верхкамский, Пермский и Кунгурский; в Зауральи (в меньших размерах), рожь дают северные округа—Тюмень, Ирбит, Тагил, Тобольск.

Определенно пшеничное—южное Зауралье: Троицк, Челябинск, Шадринск, Курган, Ишим и все остальные округа (см. таблицу); в Приуральи по пшенице относительно выделяется Кунгурский округ.

Из других «яровых» культур надо отметить овес, распространенный по всему Уралу, и местами ячмень.

Посевы технических растений незначительны; в 1916 году под лен было занято в области всего 64 тысячи десятин (в том числе в Сарапульском, Шадринском и Челябинском округах по 8 тыс. десятин).

Следует указать промышленный посев клевера *) в Кунгурском округе и соседних с ним; он начинает уже снова восстанавливаться.

Урал в целом является пшенично-овсяно-ржано-ячменным.

Хлебный баланс области. является положительным. По не вполне выверенным данным в среднем по ряду лет до войны зерновой избыток по области превышал 20 милл. пудов; предварительные расчеты по 1924 году дают около 18 мил. пудов избытка хлебной продукции против внутренней потребности области, при 215 милл. пудов общего валового сбора зерновых хлебов.

Округа области можно разделить на две группы: 1) округа с положительным хлебным балансом: Шадринский, Челябинский, Курганский, Кунгурский, Ишимский, Ирбитский, Троицкий, Сарапульский и Тюменский и 2) округа с постоянным дефицитным хлебным балансом: Екатеринбургский, Пермский, Тагильский, Тобольский, Златоустовский и Верхкамский.

Ниже приводится таблица предварительных расчетов об избытках и недостатках хлебов в 1924 году по округам Уральской области:

	Валовой сбор продо- вольствен- ных, кормо- вых и кру- пных хле- бов.	Расход на обсеменение полей, про- довольствие населения и кормление скота.	Избытки + недостатки—
1. Верхкамский	7,2	7,8	— 0,6
2. Екатеринбургский	9,8	15,8	— 6,0
3. Златоустовский	3,5	4,7	— 1,2
4. Ирбитский	13,9	10,4	+ 3,5
5. Ишимский	15,7	12,8	+ 2,9
6. Кунгурский	20,1	15,5	+ 4,6
7. Курганский	21,2	14,2	+ 7,0
8. Пермский	16,4	20,0	— 3,6
9. Сарапульский	18,2	18,1	+ 0,1
10. Тагильский	8,7	10,5	— 1,8
11. Тобольский	2,4	4,4	— 2,0
12. Троицкий	9,0	8,0	+ 1,0
13. Тюменский	18,5	18,4	+ 0,1
14. Челябинский	21,0	13,9	+ 7,1
15. Шадринский	28,2	21,0	+ 7,2
По Области	212,9	195,6	+ 18,3

*) Кунгурский округ ежегодно продавал клевера почти на миллион рублей. Этот клевер частью шел за границу, даже в Америку.

В пределах Уральской области значительно развито *животноводство*. Юго-восточные степи и соседство с Киргизией способствуют разведению лошадей, а в предгорьях Урала некоторое увеличение числа лошадей в крестьянских хозяйствах вызывается огромными перевозками уральских заводов (дрова, руда), лесозаготовками и извозом.

В юго-восточных округах (Курган, Ишим, Тюмень, Шадринск, Челябинск) развито маслоделие *), являющееся доходной статьей крестьянского хозяйства. В северных нечерноземных округах необходимо увеличение содержания скота и для получения достаточного для удобрения полей количества навоза.

Животноводство в области еще не оправилось после голода 1921 года.

Характеристика округов по животноводству (крупный скот):

	Л о ш а д е й.				Крупный рогатый скот.			
	Всего (в тыс. голов).		На 100 дес. посева.		Всего (в тыс. голов).		%о коров в стаде.	
	1916	1924	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.	16 г.	24 г.
1. Верхкамский	80	71	56	76	160	122	51	61
2. Екатеринбургский	121	84	73	65	170	154	59	58
3. Златоустовский	69	36	78	84	75	63	68	51
4. Ирбитский	116	104	64	66	185	176	44	44
5. Ишимский	244	158	76	67	488	329	49	43
6. Кунгурский	141	85	32	32	248	170	51	53
7. Курганский	190	143	45	37	378	306	50	39
8. Пермский	141	102	37	44	307	210	52	57
9. Сарапульский	100	81	26	24	255	195	48	50
10. Тагильский	75	62	90	81	124	117	55	59
11. Тобольский	67	52	196	176	101	84	46	49
12. Троицкий	140	74	35	37	212	175	54	36
13. Тюменский	223	171	79	69	371	306	47	43
14. Челябинский	197	129	33	34	217	246	68	40
15. Шадринский	280	202	48	44	417	368	44	42
По Области	2220	1554	48	48	3707	3020	51	46

В северных округах Уралобласти преобладает потребительский уклон продуктивного скотоводства, а южные многоскотные округа являются в значительной мере округами товарного скотоводства, дающими большие товарные избытки продуктов скотоводства.

*) значительный вывоз за границу; теперь 600 тыс. пуд. (половина довоенного).

Юг Челябинского и Курганского округов и Троицкий округ—районы экстенсивного овцеводства и мясного рогатого скотоводства.

На севере Тобольского округа крупное значение имеет оленеводство; общее количество оленей здесь около 200 тысяч голов.

Участие Уralьской Области в сельском хозяйстве Союза ССР

(по данным за 1923 год).

	С. С. С. Р.	Уральская область.	
	Количество.	Количество.	В % к союзному.
Число хозяйств в тысячах	19.751	1.074	5,4
Площадь посевов в тыс. десятин	61.708	2.746	4,4
% в общем полевом посеве:			
Рожь	34,4	26,4	—
Пшеница	18,0	30,2	—
Овес	13,7	28,4	—
Ячмень	8,6	4,1	—
Гречиха	3,4	2,7	—
Просо	7,7	2,8	—
Масличные	4,1	2,8	—
Картофель	3,2	0,4	—
Кукуруза	2,3	—	—
Озимые составляют в %	39,6	26,1	—
Лошадей: всего в тыс. голов	20.035	1.419	7,1
рабочих „ „	16.435	1.168	7,1
Крупный рогатый скот в тыс. голов.	38.567	2.284	5,9
в том числе коров „ „	20'091	1 299	6,4
„ „ „ волов раб. „	2.078	8	0,3
Овцы и козы	56.774	2.441	4,3
Свиньи	9.105	397	4,3
На 100 чел. сельского населения приходится:			
десятин посева	59,8	52,6	—
голов скота	56,9	65,6	—
коров	19,5	24,9	—
На 100 голов рабочего скота десятин посева	105,5	80,3	—

Леса Урала.

По размерам своей лесной площади, около 33 миллионов десятин, Уральская область занимает одно из первых мест в Республике. Большая часть этих лесов однако используется слабо, вследствие мало развитых путей сообщения. Только в металлургических районах Урала, и на севере по сплавным притокам Камы и Туры леса эксплуатируются в относительно более промышленных размерах.

Но при общем лесном богатстве Уральской области, отдельные округа ее (главным образом южные) находятся в критическом положении, в части удовлетворения их самых минимальных потребностей в строевой и топливной древесине, а раздел лесных районов при районировании был одним из наиболее острых вопросов. Леса не хватает также в большинстве промышленных (металлургических) районов.

Краткая характеристика состояния лесных запасов по округам дана в следующей таблице:

	о/о лесисто- сти	покрыто лесом ты- сяч де-я тип	прихо- дится де- сятин лесной площади на 1 чел	за 1923 24 г.		
				сметная годовая лесосека	фактич. отпуск	
					всего	из них для про- мышлен.
в тысячах куб. саж.						
1. Верхкамский	87	6.613	19,7	417	109	78
2. Екатеринбургский	63	1.737	3,8	498	301	116
3. Златоустовский	61	859	5,1	272	227	174
4. Ирбитский	29	2.176	8,6	147	48	10
5. Ишимский	13	404	1,4	7	7	0
6. Кунгурский	33	752	1,7	150	36	3
7. Курганский	12	309	0,7	38	28	2
8. Пермский	69	2.131	3,6	385	301	141
9. Сарапульский	23	410	0,8	108	41	0
10. Тагильский	57	3.760	11,8	1.255	386	344
11. Тобольский	14	11.980	60,7	107	28	1
12. Троицкий	6	153	0,8	7	17	3
13. Тюменский	37	1.376	3,4	103	39	1
14. Челябинский	9	240	0,6	17	11	1
15. Шадринский	17	413	0,6	45	12	0
По области	23	33.313	5,6	3.557	1.588	875

Не все леса области достаточно и правильно учтены, особенно по Тобольскому округу; возможный отпуск древесины также недостаточно еще выявлен. Приведенные в таблице данные о возможной лесосеке и фактическом отпуске древесины не полны, и относятся лишь к части лесов, состоящих на учете лесных управлений.

Свыше $\frac{2}{3}$ лесов Уральской области находятся на севере ее, в округах Тобольском, Верхкамском и Тагильском. Большая часть этих северных лесов области находится вдали от промышленных потребляющих центров и от ведущих к ним сплавных рек и железнодорожных путей. Поэтому использование этих огромных лесных богатств ныне ничтожно и составляет дело будущего. В лесное дело области вложены пока совершенно недостаточные капиталы. Рынки сбыта строевой древесины — Среднее и Нижнее Поволжье, Туркестан, часть Киргизии и Западной Сибири; в будущем — также частичный экспорт через Обскую губу.

Промышленность Урала.

Крупная промышленность. Небольшие заводы Урала, несмотря на огромные повреждения, причиненные им в период гражданской войны, все-же скорее восстановились, чем гиганты Юга,— и в настоящее время уральская металлургия временно имеет относительно большее, чем до войны, значение в общем хозяйстве страны. В миллионах пудов получено:

Продукция	1 9 1 3 г.			1 9 2 3 г		
	Вся Россия.	Урал.	Процент участия Урала.	С.С.С.Р.	Урал.	о/о участия Урала.
Руда железная	581	109,9	18,9	29,4	15,5	52,7
Ч у г у н	283	55,8	19,7	23,0	10,0	40,9
Мартен. слитки	240	52,5	21,9	43,8	14,5	33,1
Готовый продукт	246	40,8	16,6	32,5	10,2	31,4
Итого около	—	—	19 о/о	—	—	39 о/о

Основные металлургические заводы Урала объединены в тресты: Южноуральский (Златоуст и Белорецк), Пермский (Чусовая, Лысьва), Среднеуральский (Тагил, Кушва, Алапаевск), Гормет (Екатеринбург), Надэждинский комбинат, Прикамский округ (Чермоз, Майкор), Симский округ, и завод Вольта (Баранча); Павловский и Артинский косные заводы.

В настоящее время еще не все крупные железные рудники Урала равномерно восстановили свою добычу, поэтому более характерной является таблица 1913 года:

О к р у г а.	Разрабатывалось рудников.	Было на них рабочих.	Добыто руды (милл. пуд.).
1. Тагильский	36	5.191	45,5
2. Екатеринбургский	157	4.951	25,6
3. Златоустовский	27	3.641	24,5
4. Пермский	11	484	2,5
5. Троицкий	1	455	2,4
6. Верхкамский	8	393	1,5
7. Шадринский	4	137	0,9
Всего по Уралу	244	15.252	102,7

В отношении металлургии картина за 1916 год была такова:

О к р у г а,	Работало печей.		Получено металла (миллион. пудов).		
	Домен.	Мартен. и др.	Чугун.	Слитки.	Прокатка
1. Тагильский	31	24	18,2	21,3	16,6
2. Златоустовский	21	14	11,1	9,5	6,9
3. Пермский	9	13	5,0	12,7	7,7
4. Екатеринбургский	25	16	7,7	5,2	4,2
5. Верхкамский	5	2	0,8	0,7	0,5
6. Сарапульский	—	6	—	1,8	0,2
Всего по Уралу	91	75	42,8	51,3	36,1

В настоящее время (за 1-е полугодие 1923-24 г.) имеем:

(в миллионах пудов)	Чугун.	Слитки.	Прокатка.
1. Тагильский	2,02	3,71	2,20
2. Златоустовский	1,79	1,67	1,84
3. Екатеринбургский	1,39	2,12	1,44
4. Пермский	1,02	1,69	1,09
5. Верхкамский	0,09	—	—
Всего по Уралу	7,31	9,19	6,57

Размер продукции за последние годы изменялся следующим образом:

(в миллионах пудов)	И с п о л н е н и е.				По смете на 24-25 г.
	1920-21	21-22	22-23	23-24	
Чугун	4,0	4,3	8,8	15	21,3
Мартеновские слитки	5,9	6,1	12,7	18	25,0
Сортовое железо	2,5	3,8	2,9	3	5,2
Проволока	—	0,5	0,6	2	1,8
Трубы тянутые	0,01	0,2	0,03	—	0,06
Гвозди	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5
Рельсы	1,2	0,3	2,2	—	2,1
Кровельное железо	0,7	0,7	3,2	—	6,4
Железо оцинкованное	—	—	0,2	—	0,3
Жесть белая	0,03	0,04	0,08	—	0,6

За последние годы поставлены новые производства: цельно-тянутые трубы (Первоуральский завод) и переоборудование ряда цехов, а также проводится доменная плавка на коксе (Нижняя Салда).

На 1924-25 год все металлургические тресты Урала, кроме Надеждинского, дают прибыль по работающим заводам *).

Расход топлива по крупной уральской промышленности за последние годы:

	Дров тыс. куб. саж.	Угля дре- веси. тыс. коробов.	Камен. уг- ля миллион пудов.
1921—22	326	437	27,9
1922—23	399	707	34,1
1923—24 (приблизительно)	385	1,000	40
1924—25 сметн.	351	1,093	47,5

Каменноугольная промышленность Урала сохранила свою добычу на уровне почти довоенной: в 1913 году Урал давал 73,4 миллиона пудов из 2.196 миллионов пудов добычи всей страны, а в 1923 году 71,0 миллиона пудов из общей добычи 746 миллионов пудов угля по Союзу ССР.

Основной угольный трест Урала — Кизелкопи — стал на ноги только два года тому назад, а до того времени угольный баланс области поддерживался Челябинскими.

По отдельным округам добыча угля распределяется так:

О к р у г.	К о п и.	Характер. угля.	1922—23	1923—24
			в миллион. пудов.	
Верхкамский	Кизеловские.	Каменный	33,2	35
Челябинский	Челябинские.	Бурый	21,6	12
Тагильский	Богословские.	Бурый	12,2	12
Екатеринбургский	Егоршинские.	Антрацит	3,4	3
Троицкий	Полт.-Бредин.	Антрацит	—	—
Всего по Уралу	—	—	70,5	около 63

Челябинский уголь требует обогащения. Все угольные тресты нуждаются в увеличении их капиталов.

*) фактически будет дефицит, вызываемый расходами трестов по содержанию и охране консервированных предприятий.

Коксующийся уголь заводы Урала начинают получать из Кузнецкого бассейна на Алтае; доставка возможна по железной дороге, или водой через Тобольск.

Медное дело. Урал прежде давал около половины всей меди, выплавляемой в России: в 1903 году 265 тысяч пудов из 564. и в 1913 году — 988 пудов*) из 2057 тысяч пудов всей страны. В 1913 году было добыто в пределах Уральской области 40 миллионов пудов медных руд, при общей добыче их в России — 68 миллионов пудов.

Медная промышленность Урала сосредоточена в двух округах — Екатеринбургском и Тагильском.

О к р у г а.	Добыто руды.		Выплавлено меди.	
	1904	1913	1904	1913
	В миллионах пудов.		В тысячах пудов.	
Тагильский	7,3	9,1	215	335
Екатеринбургский	0,2	31,1	25	653
И т о г о	7,5	40,2	240	988

В настоящее время работает 2 медеплавильных завода треста «Урал-медь» — в Калате и Пышме; на очереди пуск завода в Кыштыме. За 1922-23 год добыто 3,7 миллионов пудов медной руды, получено 102 тысячи пуд. меди; в 1923-24 г. около 6 миллионов пудов руды и 170 тысяч пудов меди.

Добыча *серного колчедана* за 1923-24 год превышает 1½ миллиона пуд.

Золотопромышленность. С 1890 по 1913 год Урал давал ежегодно около 600 пудов золота — при общей добыче в России от 2¼ до 3¾ тысяч пудов. По отдельным округам Урала эта добыча распределялась (в процентах) так:

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1. Екатеринбургский 42 проц. | 4. Златоустовский 8 проц. |
| 2. Троицкий 38 „ | 5. Челябинский 2 „ |
| 3. Тагильский 9 „ | 6. Верхкамский 3 „ |

Золотые россыпи значительно выработаны, и в последнее время Урал уже переходил на получение золота рудного и химическим путем. За годы империалистической и гражданской войны оборудование изнашивалось без основного ремонта, и теперь золотое дело Урала, об'единенное в трест «Уралзолото», восстанавливается с большим трудом.

В таком же положении находится и *платинопромышленность*, вся сосредоточенная в Тагильском Округе. Здесь более 90% мировых запасов платины и почти такой же процент ее добычи. В настоящее время добыча платины достигает здесь уже одной трети официальной довоенной. Главное внимание обращено на драги; строятся новые драги.

Серебро на Урале получается лишь попутно с извлечением золота из выплавленных уральской меди и свинца. Все количество серебра, от 400 до 650 пудов в год (1910-1913 года), получалось из руд Екатеринбургского округа; теперь добыча его временно прекратилась.

Прежде Урал давал около 40% всего серебра добываемого в России.

*) кроме того 8 тыс. пудов в Башкирии, на западном склоне южных отрогов Урала.

Выплавка *свинца* на Урале (в Екатеринбургском округе) с 10 тыс. пудов в 1910 году сократилась до 3 тысяч пудов в 1913 году, в связи с истощением рудника.

До войны Российская империя потребляла до 2 миллионов пудов *цинка* в год, при добыче внутри страны всего 30% этого количества или до 700 пудов (из них 500 пудов в Польше, то-есть за пределами нынешнего СССР). Теперь на Урале (Калата, Екатеринбургского округа) определены значительные промышленные запасы цинковых руд и требуется постройка завода.

Разработки мощных месторождений *магнезита* (Сатка, Златоустовского округа) обеспечивали приготовление до 1½ миллионов пудов магнезитового порошка в год, 400 тыс. пуд. магнезитового кирпича и 100 тыс. пудов каустического магнезита. Теперь добыча магнезита превышает уже 1½ миллионов пудов. Необходимо наладить вывоз части магнезита и полупродукта за границу.

Месторождение промышленного *асбеста* и добыча его сосредоточены в Екатеринбургском округе, отчасти в Тагильском. В 1913 году было добыто 1,3 миллиона пудов асбеста, что составляло 10% мирового производства, а в отношении высоких сортов до 40% мирового. Теперь высшие сорта уральского асбеста снова в значительной части расходятся в Западной Европе, несмотря на конкуренцию Канады и Южной Африки. Добыча асбеста достигает теперь 450 тысяч пудов.

Уральские *глины* хорошего качества и другое сырье керамического производства, за дальностью расстояний сбыт вне Урала находят (в московском районе и других), но с трудом.

Государственная добыча *самоцветов* (изумруды, аметисты, яшмы и прочее) и гранильное дело объединены во всесоюзном масштабе.

Вся промышленная добыча *соли* на Урале сосредоточена в Верхкамском округе (Усолъе, Соликамск). Соль «пермянка» до войны составляла ¾ всей получающейся в России выварочной соли, а в общем количестве добывавшейся соли она составляла 18%.

Ныне добыча ее понизилась с 21 миллиона пудов довоенной до 7 миллионов пудов, и медленно поднимается. Размеры производства страдают от устарелости оборудования и дороговизны выварочной соли по сравнению с камерной и самосадочной; стоимость топлива составляет до половины всей стоимости соли.

Основная химическая промышленность Урала дает (в тысячах пудов):

	1922-23 г.	За 11 мес. 23-24 г.	По смете на 24-25 г.
Сода каустическая	405	557	611
Сода кальцинированная	864	1.141	1.465
Хромовые соли	23	36	116
Серная кислота	309	476	792
Купоросное масло	128	126	221
Соляная кислота	15	22	30
Азотная кислота	10	8	15
Динамит	7	3	—
Суперфосфат	—	138	—

Почти вся крупная химическая промышленность сосредоточена в Екатеринбургском округе; содовый завод находится в Верхкамском, и суперфосфатный — в Пермском округе.

Уральский бумажный и лесной трест (Камуралбумлес) — дает в год бумаги 270 тысяч пудов и 65 тысяч пудов картона, 5¹/₄ миллионов куб. футов пиленых лесоматериалов и 2 тысячи пудов метилового спирта*) и ацетону*). За недостатком средств трест работает неполностью; главные работающие предприятия находятся в Тагильском округе.

Из внеуральских рынков уральской деревообрабатывающей промышленности можно отметить: Царицын (и вообще Поволжье), Туркестан и Киргизию.

Текстильная промышленность Урала — областного значения. Она выпускает свыше 700 тысяч погонных аршин сукна и 12 миллионов аршин разного полотна.

Работают предприятия Уралтекстиля: 3 льно-прядельно-ткацких фабрики, 2 суконных, канатная фабрика, пимокатный завод и ватная фабрика. Большая часть текстильной промышленности сосредоточена в Екатеринбургском округе; меньшая — в Шадринском и других.

Средняя промышленность.

В основном средняя промышленность Уральской области представлена следующей группой комбинатов и отдельных заводов: промкомбинаты — Екатеринбургский, Тюменский, Челябинский, Троицкий, Златоустовский и Курганский, а также Сарапульское и Кунгурское кожзаводоуправление и группа 6-ти отдельных заводов Пермского округа.

Эти объединения и заводы обнимают следующие виды промышленности:

1. кожевенная (Кунгур, Сарапул, Екатеринбург, Златоуст, Тюмень, Троицк, Челябинск, Пермь и Курган).
2. меховая и пимокатная (Тюмень).
3. маслостоварная (Пермь, Челябинск и Тюмень).
4. мукомольная (во всех округах Зауралья).
5. дрожжевинокуренная (в 3 округах).
6. пивоваренная (Екатеринбург, Тюмень, Троицк, Златоуст и Курган).
7. лесопильная и деревообделочная (Екатеринбург, Челябинск, Златоуст и Курган).
8. спичечная (Тюмень, Пермь).
9. бумажная — (Екатеринбург).
10. металлообработка и сельмашиностроение (Тюмень, Челябинск, Пермь, Златоуст, Екатеринбург и Курган).
11. силикатно-керамическая (Екатеринбург, Тюмень, Златоуст и Курган).
12. фармацевтическая (Екатеринбург, Челябинск).
13. полиграфическая (Пермь, Челябинск, Златоуст, Екатеринбург).

*) новое производство.

По своему значению выделяется кожевенная промышленность Урала области. На 1924-25 год намечен выпуск 253 тысяч кож и 186 тысяч пар сапог, или на 21% выше продукции истекшего года.

Металлообрабатывающие заводы округов дают литье чугунное, гвозди, веёсы (сотенные и столовые), турбины, кузнечные поковки, петли и другое со средним увеличением против прошлого года на 70%.

Сельмашиностроение, не считая посуды, даст до 15 тысяч машин: молотилки и гарнитуры к ним, веялки, сортировки, плуги, маслообработники и маслодельные машины, молочная посуда и пр.

Силикатно-керамическая промышленность производит стекло, бутылки и посуду, кирпич, мраморные доски, наждачные изделия, бруски, жернова.

Деревообрабатывающая — мебель разную, колеса, двери и окна, клепку и т. д.

Промышленность округов определенно крепнет и имеет перспективы развития.

Характеристика торговли Области.

Характер уральской экономики обуславливает следующие основные элементы местной торговли:

1) сбыт продукции уральской промышленности, преимущественно горно-металлургической.

2) закупка вне пределов области и ввоз промышленных товаров широкого потребления.

3) заготовка в земледельческих районах области хлеба и других с.-х. продуктов и переброска их в промышленные и охотничье-рыболовные районы.

4) вывоз из пределов области излишков продукции с.-х. производства и продуктов северной охоты и рыболовства.

Функции первой группы выполняет преимущественно синдикат «Уралмет» (сбывающий продукцию всех шести металлургических трестов) Уралплатина, Уралзолото, Ураласбест, Пермсоль, Уралхим, Камуралбумлес, Уралтекстиль, каменноугольные копи (Кизел, Егоршино, и Челябинские), а также окружные Промкомбинаты. Продукция металлургической промышленности идет главным образом за пределы области (из общего сбыта уральской металлургии в 1923-24 году на сумму свыше 70 миллионов рублей на внутреннем уральском рынке размещено не более 10%). Другие отрасли крупной промышленности оставляют на местном рынке больше, но в общем крупная промышленность сбывает на Урале менее 20% всей продукции.

Что касается окружной промышленности (Промкомбинаты), то она в значительной части обслуживает местный рынок; лишь кожевенная, лесопильная и деревообделочная промышленность имеют сбыт на вне уральских рынках.

Функции второго рода выполняются, во-первых, уральской кооперацией и госторговлей (Уралоблсоюз, окрсоюзы, Уралторг, Уралмедторг); во вторых — целым рядом существующих на Урале представительств внеуральских трестов и синдикатов.

Функции третьей группы выполняются, во первых, госорганами (главным образом — Хлебопродукт), во вторых — потребительской и с.-х. кооперацией. Переброска с.-х. продуктов в промышленные районы производится как аппаратом госторговли (Хлебопродукт, Уралмясохладобойня), так и путем поставок заготовителями первичной рабочей кооперации.

Наконец, вывоз из области с.-х. излишков производится преимущественно госорганами (Госторг, Хлебопродукт) — так же, как и вывоз охотничье-рыболовной продукции (Госторг, Хлебопродукт, Облгосрыбпром).

Кроме государственного и кооперативного аппарата, в торговле области участвует и частный торговец. В сбыте местной продукции он участвует мало, но значительно в продвижении ввозных товаров (мануфактура, сахар, галантерея и прочее) непосредственно к потребителю. Он также участвует в заготовке с.-х. продуктов; в продвижении их к потребителю его роль до последнего времени была довольно значительна, в вывозе из области с.-х. товаров участие частного капитала весьма незначительно.

Схематическая сводка главных торговых операций Урала применительно к 1924-25 году дает такие цифры (в миллионах рублей):

Сбыт продукции горно-металлургической промышленности	104
Сбыт прочей крупной промышленности (химической, лесобумажной и текстильной)	20
Сбыт средней (окружной) промышленности	20
Ввоз промтоваров на Урал извне	100
Хлебозаготовки	25
Заготовки прочих сельско-хозяйственных продуктов	27
Обороты розничной торговли (госуд. и коопер.)	110
Обороты розничной торговли (частной)	60

Характеристика главных торговых центров.

Совершенно исключительное положение в области в качестве торгового центра занимает город Екатеринбург. При исчислении оборотов на него падает обычно 50% всех оборотов области, и даже больше. Это объясняется тем, что здесь сосредоточены центры почти всех уральских организаций и наиболее крупные представительства.

Вторым по важности торговым пунктом является Пермь. Пермь служит областной базой для товаров, привозимых и увозимых водой (например соль, керосин). Кроме того, к ней тяготеют, как в отношении товарного снабжения, так и в отношении заготовок (главным образом сырьевых), округа Пермский, Верхкамский, Кунгурский и Сарапульский.

На третьем месте стоит Челябинск, — база для снабжения трех южных округов: Челябинского, Златоустовского, Троицкого, отчасти Курганского, — и крупный центр заготовок с.-х. продуктов.

Тюмень — товарная база для округов Тюменского, Ишимского, Тобольского, и крупный центр заготовок хлеба, мяса и масла.

Из других пунктов области являются важными, но уже чисто местными торговыми центрами: Сарапул, Шадринск, Тагил, Златоуст, Ирбит (если не говорить о ярмарке), Тобольск, Троицк, Усолье, Курган, Кун-

гур, Надеждинск. Нужно отметить, что промышленные центры, как Златоуст, Надеждинск, Лысьва, Усолье и другие — не выдвигаются в ряду других на первое место, ибо торговая работа промышленных объединений совершается не в них, а в Екатеринбурге или в Москве.

Из перечисленных выше пунктов более крупными являются — Шадринск — центр очень емкого по своей товарности земледельческого района, и Сарапул (сверх того пристань на Каме и пункт развитой кожпромышленности). Нужно еще отметить Тобольск — организующий центр главных пушных заготовок и рыбного промысла.

Характеристика торговли в округах.

1) Верхкамский округ—лесной промышленный округ (лесная, соляная, горная, металлургическая и химическая промышленность), но сбыт его продукции производится и показывается по другим пунктам области и Союза (Пермь, Екатеринбург) (Москва). По хлебу округ является потребляющим, местные хлебозаготовки ничтожны (700 т. п.). Мясные и сырьевые заготовки тоже невелики, исключая пушнины (389 т. беличьих единиц, —второе место после Тобольского округа).

Центр товарного снабжения — Усолье (агентство Всеротекстиля), а центр пушных заготовок—Чердынь.

2) Пермский округ—промышленный и по хлебу потребляющий. Заготовка 2.200 т. п. хлеба не обеспечивает потребности. Довольно значительные заготовки мяса, кожсырья и волокон. Товарная емкость очень велика, ввиду наличия крупных заводских центров (Мотовилиха, Чусовая, Лысьва). Довольно значительные пушные заготовки.

3) Сарапульский округ—по хлебу является производящим (заготовка 2.800 т. п.). Заготовки прочих с.-х. продуктов невелики. Товарная емкость округа, как чисто крестьянского, сравнительно невелика. Торговый центр—Сарапул, затем Воткинск и пристани по Каме. В отношении товарной нагрузки округ отчасти тяготеет к внеобластным базам, напр.—Сарапульское агентство Всеротекстиля подчинено Казанской Конторе; (в Сарапуле работает Татторг). Крупный сбыт фабричных и кустарных кожтоваров.

4) Кунгурский округ, - по хлебу производящий (заготовки 3.400 т. п.). Из прочих заготовок имеет значение заготовка волокнистых и клевера. Играет роль в обороте сбыт кожтоваров. Торговые центры Кунгур и Красноуфимск.

5) Тагильский округ—промышленный и потребляющий. Небольшие заготовки хлеба (900 т. п.) и мяса далеко не покрывают потребности ряда крупных потребляющих пунктов: Тагил, Надеждинск, Алапаевск, Кушва, Салда, Тура и др. Товарная емкость значительна. Север округа дает значительные заготовки пушнины (свыше 200 т. беличьих единиц). Сбыт продукции местной промышленности проходит по Екатеринбургу и отчасти по Тагилу. Главные торговые пункты: Тагил, Верхотурье, Алапаевск, Надеждинск.

6) Екатеринбургский округ—имеет ту же общую характеристику что и Тагильский. Заготовки хлеба невелики (1.400 т. п.), мяса, кожи и пушнины довольно значительны. Товарная емкость очень значительна. Главный торговый пункт—Екатеринбург, значение которого выходит да-

леко за пределы округа и даже области. Другие торговые пункты (по несравненно меньшего масштаба) — Кыштым, Невьянск, Уфалей, Реж и др.

7) Златоустовский округ—промышленный и по хлебу потребляющий; заготовка хлеба всего 650 т. п. Прочие заготовки тоже не играют роли. Реализация металлургической продукции идет через Екатеринбург. Товарная емкость сравнительно невелика. Торговые пункты: Златоуст, Миас, Сатка.

8) Ирбитский округ—почти исключительно сельскохозяйственный. Ведутся крупные хлебные заготовки (2.600 т. п.). Прочие заготовки не играют большой роли, кроме пушных (до 100 т. беличьих единиц на Туринско-Тавдинском севере округа). Товарная емкость сравнительно невелика. Округ тяготеет в товарном снабжении к Екатеринбургу. Главный товарный пункт—Ирбит, затем—Туринск.

9) Тобольский округ—промышленный и по хлебу потребляющий. незначительная заготовка хлеба (100 т. п.) не покрывает потребности. Заготовки прочих с.-х. продуктов также ничтожны. Зато громадное значение и размеры имеет заготовка пушнины (до 3 мил. беличьих единиц что составляет значительно более половины всей пушной емкости области.) Меньшее значение имеет сбыт рыбы, на сумму менее 1 мил. р. в год

Товарная емкость сравнительно невелика. Главный торговый пункт—Тобольск, тяготеющий к Тюмени. Пункты заготовок (базы): Сургут, Самарово, Березов, Обдорск.

10) Тюменский округ—преимущественно производящий сельскохозяйственный. Значительные заготовки хлеба (1.900 т. п.), масла (150 т. п.), мяса, кожсырья, волокон и пушнины. Товарная емкость значительна. Крупная торговая база—Тюмень, затем Ялуторовск. Имеет некоторое значение сбыт продукции местной средней промышленности (в Тюмени).

11) Ишимский округ—имеет более резко выраженный с.-х. характер. Крупные заготовки хлеба (до 3 мил. пуд.), мяса, кожсырья и особенно масла (180 т. п.). Товарная емкость значительна. Торговых пунктов, кроме Ишима, нет; из пунктов заготовок выделяется Петухово и Голышманово.

12) Курганский округ — имеет такую же характеристику. Значительны заготовки хлеба (5.600 т. п.), масла (180 т. п.), мяса. Торговый центр—Курган. Крупные пункты заготовок—Лебяжье, Макушино и др.

13) Шадринский округ—тоже имеет значительную заготовительную мощность по хлебу (5.400 т. п.), мясу, кожсырью, овчине, шерсти. В нем ведутся также наиболее мощные по всей области яичные заготовки (300 т. штук). Товарная емкость значительна. Главный торговый центр—Шадринск—тяготеющий к Екатеринбургу, затем Камышлов, Катайск. Далматов, Каменск и Багаряк.

14. Челябинский округ—имеет торговую характеристику, сходную с Курганским и Шадринским округами: крупные хлебозаготовки (3500 т. п.), масло (60 т. п.), кожсырье, мясо, овчина, пушнина. Товарная емкость значительна. Торговый центр—Челябинск. Более важные заготовительные пункты: Шумиха, Мишкино. Некоторое значение имеет сбыт местной промышленной продукции.

15) Троицкий округ по своему скотоводческо-степному характеру является значительным районом по заготовке мяса и кожсырья. Хлебные заготовки тоже значительны (1.900 т. п.). Товарная емкость невелика. Торговый центр—Троицк, тяготеет к Челябинску и сам является центром тяготения для ближайшего киргизского населения (Федоровского и Кустанайского районов). Из других торговых пунктов выделяется только г. Верхнеуральск.

Показатели торговли по округам Уральской области.

№ по порядку.		Число торговых предприятий на 1 октября 23 года.	Оборот за полугодие апрель-сентябрь 1923 года.	Потребкооперация на 1 июля 1923 г.		Проч. коопер. об. ед. на 1 июня 24 г.	
				Число кооперативов.	Число кооперативов населения.	Число всех кооперативов.	Кооперирован. население.
1.	Верхкамский . . .	349	1353389	*	*)	81	19382
2.	Екатеринбургский	1379	35641125	96	103087	90	14919
3.	Златоустовский . .	294	1265465	23	22876	22	8998
4.	Ирбитский	457	420603	75	17065	83	20847
5.	Ишимский	499	976334	47	23178	254	146609
6.	Кунгурский	1112	377968	92	20215	138	25973
7.	Курганский	869	488850	99	25946	219	131149
8.	Пермский	1308	6259216	142 *)	82277*)	153	34832
9.	Сарапульский . . .	707	1574037	58	11035	106	20351
10.	Тагильский	814	7297337	74	58328	22	11180
11.	Тобольский	479	383902	54	19321	105	40114
12.	Троицкий	346	668424	54	8325	145	55520
13.	Тюменский	976	3527738	103	22414	424	125352
14.	Челябинский	1431	6785773	61	18693	168	91476
15.	Шадринский	948	1564708	126	37074	312	16800
Итого по Области.		11968	68584769	1101	397252	2322	863502

По оборотам ярмарок в довоенное время выделялись следующие пункты (в миллионах рублей)

1. Ирбит	26,8	6. Екатеринбург	1,5
2. Тюмень	12,0	7. Ялуторовск (Тюмен. окр.)	1,4
3. с. Кресты (Шадрин. окр.)	4,0	8. Курган	1,3
4. Ишим	3,0	9. Далматов (Шадр. окр.)	0,9
5. Троицк	2,2	10. Обдорск (Тобол. окр.)	0,8

В ряде других пунктов Зауралья (Петухово, Лебяжье, Усть-Ламенское, Абатское, Мокроусово, Челябинск, Камышлов, Чумляк и Шадринск) обороты по ярмаркам были от 800 до 500 тыс. руб. В Приуралье можно отметить с. Ильинское (Перм. окр.), с ярмарочным оборотом до 500 т. р.

*) кооперативы Верхкамского округа сосчитаны вместе с Пермским.

Теперь произошла полная перемена в отношении ярмарок, и нынешнее положение является переходным. Ряд ярмарок безусловно сократится в своих размерах (Ирбит *), Троицк, Обдорск, Тюмень), некоторые ликвидируются (Крестовская). Многие изменяют характер и размеры работы; независимо от коренных изменений, внесенных революцией в социальные отношения, уже оказывается влияние новых ж.-д. путей, которыми обогатился Урал за последние 15 лет (линия через Тюмень в Сибирь, Екатеринбург-Ирбит-Тавда, Казанбургская и др.).

Внешняя торговля области.

Внешний товарооборот области трудно поддается учету. Грубый подсчет общего внешнего довоенного товарооборота области (с внутренними и заграничными рынками вместе) дает следующие цифры:

	отправление (в миллионах пудов).	прибытие
1. земледельческие продукты	26,8	10,3
2. продукты животноводства, рыболовства и охоты	2,1	2,4
3. лесные продукты	50,0	9,5
4. ископаемые продукты, металлы и металл. изделия	48,5	9,5
5. мануфактурные изделия	0,8	0,3
6. спирт и напитки	0,2	0,3
7. прочие грузы	3,7	2,7
	<hr/> 132,2	<hr/> 35,8

Внешняя заграничная торговля Области перед войной достигла в части экспорта 60 миллионов рублей. Главные статьи заграничной торговли (экспорта) Области: 1) продукты сельского хозяйства — хлебопродукты (15-20 милл. пуд.), лен, клевер, мясо, кожсырье, шерсть, шетина, волос, пух и перо, яйца, дичь, битая птица, сливочное масло, 2) лесные продукты, 3) пушнина, 4) продукты промышленности — платина (свыше 10 милл. рублей), асбест (свыше 1 милл. рублей), металлы и металлические изделия (около 2 милл. пуд.), драгоценные и поделочные камни (свыше 1 милл. рублей).

Соотношение между основными статьями экспорта примерно было следующее: с.-х. продукты 59%, лесные продукты 3%, пушнина 4% и продукты промышленности 34%.

В период кризиса 20-22 г. г. все статьи экспорта сильно снизились и главной стала ранее второстепенная статья — пушнина. С восстановлением хозяйства в 24-25 году снова выступает на первый план основная статья — продукты сельского хозяйства. Продукты промышленности пока не достигают прежнего значения в вывозе.

Основные районы продукции и заготовки экспортных товаров: пушнины — Тобольский и Прикамский Север, хлеба — Троицкий, Курган-

*) в Ирбите сохраняется крупная местная ярмарка, а всеююзную намечено перенести в Екатеринбург.

ский и Челябинский округа (для пшеницы и пшеничной муки) и, в много меньшей степени, земледельческое Приуралье (для ржи и ржаной муки); щетины и волоса — Шадринский, Ишимский и Ирбитский округа; яиц, пуха, пера и битой птицы — Шадринский, Кунгурский, Тюменский, Екатеринбургский округа; масла — Ишимский, Курганский, Тюменский, Шадринский и Челябинский округа.

Из промышленных продуктов, кроме упомянутых (шпатель, асбеста, металлов и металлоизделий, драгоценных и поделочных камней) большое экспортное будущее несомненно имеют: прекрасный по качеству Саткинский магнезит и продукты уральской химической промышленности.

Банки и кредит на Урале.

К 1 января 1914 года в пределах современной Уральской области было 6 отделений госбанка, 26 филиалов шести акционерных коммерческих банков, 6 обществ взаимного кредита, 19 городских общественных банков и 1042 учреждения мелкого кредита.

Первые кредитные учреждения на Урале вновь открыты в начале 1922 года в лице Тюменского отделения и Екатеринбургской краевой конторы госбанка. В дальнейшем общая сеть кредитных учреждений области развивалась так: к октябрю 1922 года было шесть учреждений, к октябрю 23 года 20, и в сентябре 1924 г.—34*). Такое новое увеличение числа кредитных учреждений в текущем году находится в значительной степени в связи с районированием области, откреплением новых округов от их бывших губернских центров и оживлением работы в этих округах. В настоящее время лишь Тагильский округ не имеет кредитных учреждений и обслуживается непосредственно Екатеринбургом.

Теперь на Урале работает 5 кредитных учреждений со следующей сетью на местах: госбанк—14, промбанк—5, Всекобанк—3, Уралсельхозбанк—11 и Пермское общество взаимного кредита—1; итого по области—34. Уралу важно не дальнейшее расширение этой сети кредитных учреждений, а снабжение их из Центра достаточными средствами. По сводному балансу всех кредитных учреждений Урала, сальдо их учетно-ссудных операций в январе 1914 г. составляло 89,7 мил. рублей, а вклады и текущие счета—74,1 мил. руб. На долю 6 уральских отделений госбанка в 1914 году приходилось 1,3 проц. сводного баланса Российского госбанка в целом. Такое же примерно соотношение давали вклады и текущие счета, а итог учетно-ссудных операций достигал 2,2 проц.

Балансы же уральских филиалов госбанка на 1 января 1924 г. составляют всего 0,79 проц., сводного баланса Госбанка СССР, вклады и текущие счета 1,6 проц., учетно-ссудные операции 1,8 проц.

Представление об удельном весе Урала в общей системе кредита Союза ССР можно получить из сводного баланса кредитных учреждений (СССР и Урала) на 1 апреля 1924 года:

*) в октябре будет 36: открываются отделения госбанка в Ирбите и Ниж.-Тагиле

	Балансы			Уч.-суд. операц.			Вкл. и тек. счета.		
	СССР.	Урал.	‰	СССР.	Урал.	‰	СССР.	Урал.	‰
В м и л л и о н а х р у б л е й.									
Госбанк	1367	13,4	0,97	518	8,9	1,7	144	1,5	1,1
Акц. коопер., промышл. и коммерч. банки	381	8,4	2,2	211	5,8	2,8	125	1,8	1,4
О-ва взаимного кредита.	13	0,05	0,4	8	0,03	0,4	4	—	—
С-Х. банки и о-ва С-Х кредита	44	5,1	11,6	23	1,4	6,4	2	0,3	12,1
Итого	1815	26,9	1,48	760	16,2	2,13	285	4,1	1,44

По сравнению с другими банками, Уральский Областной Сельхозбанк дает наибольший процент в соответствующем, т. е. сельско-хозяйственном кредите СССР; причиной этого является то, что это областной банк и Москва его не ограничивает в росте, как это имеет место по другим кредитным учреждениям Урала, являющимся лишь филиалами центральных банков (госбанк, промбанк, всекобанк).

Представление о ходе развития кредита на Урале с 1 апреля 1922 г. по 1 сентября 1924 г. дает следующая таблица:

	Госбанк.	Остальные кредитные учреждения.	В с е г о.	Доля участия в процентах.	
	в миллион. золот. рублей.			Госбанк.	Остальные
На 1 апреля 22 г. .	0,06	—	0,06	—	—
„ „ октября „ „ .	0,8	—	0,8	—	—
„ „ апреля 23 „ .	3,9	0,5	4,4	88	12
„ „ октября „ „ .	4,6	4,7	9,4	50	50
„ „ апреля 24 „ .	13,4	13,5	26,9	50	50
„ „ сентября „ „ .	16,1	24,7	40,8	39	61

Сводные балансы по Уралу показывают непрерывный значительный рост общего объема работ банков. Одновременно растет относительно значение акционерных банков в общей системе кредита Уральской области (за полтора года с 12 проц. до 61 проц.) и госбанк становится в известной мере «банком банков».

Сопоставление балансов Уральских филиалов со сводными балансами соответствующих трех банков в союзном масштабе на 1 августа текущего года таково:

На Урал приходится в процентах от общего баланса банка:

	Всего баланса.	От итога учет.-суд. операций.	Вкладов и текущих счетов.
По Промбанку	4,2	5,5	2,9
„ Всекобанку	3,6	5,3	5,8
„ Госбанку	0,9	1,8	1,7

Таким образом, особо неблагоприятно для Урала соотношение по госбанку.

Общий объем банковского кредита по Уралу на 1 сентября и относительное значение в этом отдельных округов дает следующая таблица:

О к р у г а.	Число кредитных учреждений в округе.	Сумма ба- лансов.		Сумма про- дуктив. ак- тивов		Сумма ос- новных пас- сивов.	
		В тысяч. червонн. рублей.	Прод. к област- ному	Тысяч. рублей.	Прод. к област- ному	Тысяч. рублей.	Прод. к област- ному
1. Верхкамский	1	123	0,3	31	0,1	61	0,2
2. Екатеринбургский	4	25 161	61,7	17 474	59,3	19 908	62,2
3. Златоустовский	1	656	1,6	247	0,8	315	1,0
4. Ирбитский	1	160	0,4	81	0,2	154	0,5
5. Ишимский	2	917	2,2	613	2,1	555	1,7
6. Кунгурский	3	804	1,9	591	2,0	689	2,1
7. Курганский	3	1 380	3,5	1 155	3,9	1 143	3,6
8. Пермский	5	3 747	9,2	2 844	9,6	2 893	9,0
9. Сарапульский	2	1 507	3,7	1 889	4,0	1 283	4,1
10. Тагильский	—	—	—	—	—	—	—
11. Тобольский	1	480	1,2	402	1,7	441	1,3
12. Троицкий	2	847	2,1	667	2,3	729	2,3
13. Тюменский	3	1 600	3,9	1 399	4,7	1 350	4,2
14. Челябинский	4	2 315	5,7	1 969	6,6	1 935	6,1
15. Шадринский	2	1 079	2,6	770	2,7	555	1,7
По области	34	40 774	100	29 440	100	32 011	100

Таким образом, мы имеем следующий порядок округов:

	Балансы.	Продуктив. активы	Основные пассивы
1. Екатеринбург	62	59	62
2. Пермь	9	10	9
3. Челябинск	6	7	6
4. Тюмень	4	5	4
5. Сарапул	4	4	4
6. Курган	3	4	4
7. Шадринск	3	3	2
8. Троицк	2	2	2
9. Ишим	2	2	2
10. Кунгур	2	2	2
11. Тобольск	1	2	1
12. Златоуст	2	1	1
13. Ирбит	0,4	0,2	0,5
14. Верхкамский	0,3	0,1	0,2
15. Тагил	—	—	—
	100	100	100

По Екатеринбургскому округу неизбежно учитывается вместе как доля Екатеринбургского округа, так и часть общеобластного кредита; кроме того, все Екатеринбургские филиалы банков непосредственно обслуживали Тагильский округ, по госбанку—также Ирбитский и по промбанку—Ирбит, Шадринск и др. Точно также и по другим бывшим губцентрам проходит еще часть кредитования соседних округов.

При сопоставлении данных этой таблицы с размером товарооборота отдельных округов за последние месяцы, видно общее соответствие доли их товарооборота с предоставленными им ресурсами уральских кредитных учреждений—по округам: Екатеринбургскому (вместе с Тагилом), Пермскому, Ишимскому и Ирбитскому; округа—Верхкамский, Шадринский, Челябинский, Тюменский и Златоустовский обладают кредитами в размерах меньших в сравнении с их удельным торгово-промышленным весом в области. Округа же—Кунгурский, Курганский, Сарапульский, Троицкий и Тобольский имеют средства в относительном избытке (по сравнению с другими округами); Тобольский округ по северу имеет, кроме того длительные (6 - 9 мес.) сроки кредитования, совершенно необходимые в условиях работы на севере и с крайне замедленным (более года) оборотом капитала.

Советский аппарат до и после райокирования.

Общая структура советского аппарата.

Цель районирования—создание государственного аппарата, способного к полному овладению хозяйством.

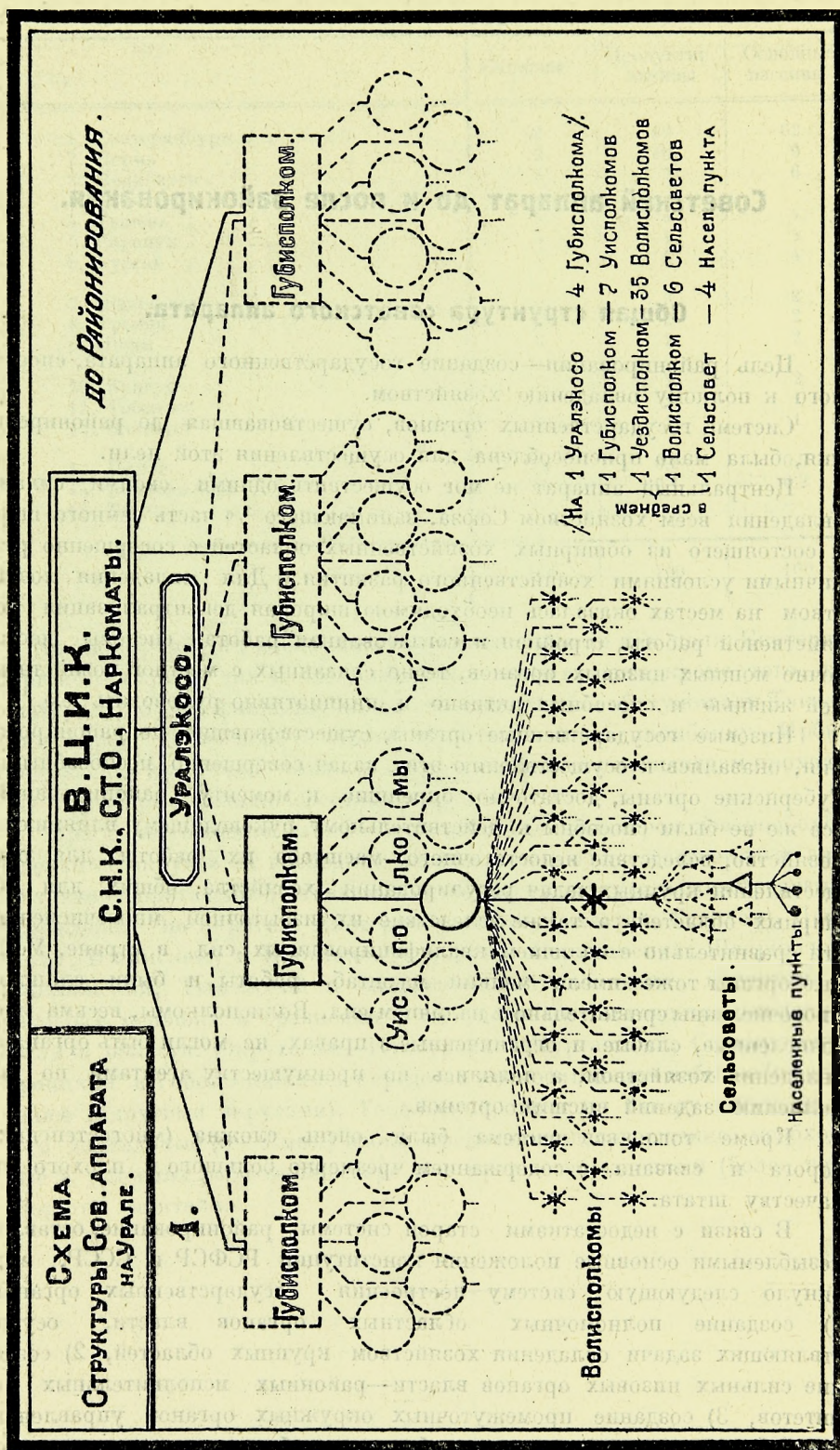
Система государственных органов, существовавшая до районирования, была мало приспособлена для осуществления этой цели.

Центральный аппарат не мог осуществить одними своими силами овладения всем хозяйством Союза, занимающего $\frac{1}{6}$ часть земного шара и состоящего из обширных хозяйственных областей с совершенно различными условиями хозяйственного развития. Для овладения хозяйством на местах оказалась необходимою широкая децентрализация хозяйственной работы, стройная и согласованная работа системы достаточно мощных низовых органов, тесно связанных с местной хозяйственной жизнью и способных активно и инициативно руководить ею.

Низовые государственные органы, существовавшие до районирования, оказались к осуществлению этих задач совершенно неспособными. Губернские органы, достаточно окрепшие к моменту районирования, все же не были способны к действительному руководящему влиянию на хозяйство, вследствие недостаточного масштаба их работы для осуществления крупных задач регулирования хозяйства, общих для обширных областей, а также вследствие их избыточной многочисленности сравнительно с наличием квалифицированных сил в стране. Уездные органы тоже имели мелкий масштаб работы и были слишком многочисленны сравнительно с наличием сил. Волисполкомы, весьма многочисленные, слабые и ограниченные в правах, не могли быть органами овладения хозяйством, а являлись по преимуществу агентами по выполнению заданий высших органов.

Кроме того, вся система была очень сложна (многостепенна), дорога и связана с содержанием чрезмерно большого и плохого по качеству штата.

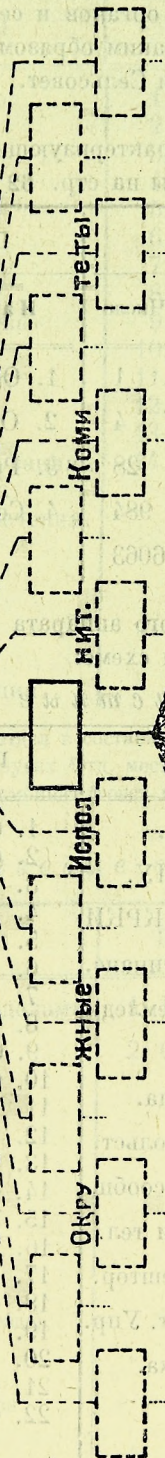
В связи с недостатками старой системы, районирование, оставляя неизблемыми основные положения конституции РСФСР и СССР, выдвинуло следующую систему построения государственных органов: 1) создание полномочных областных органов власти, осуществляющих задачи овладения хозяйством крупных областей, 2) создание сильных низовых органов власти—районных исполнительных комитетов, 3) создание промежуточных окружных органов управления, более близких к населению чем губернии, и более мощных чем уезд, 4) установление таким образом более простой трехстепенной системы—



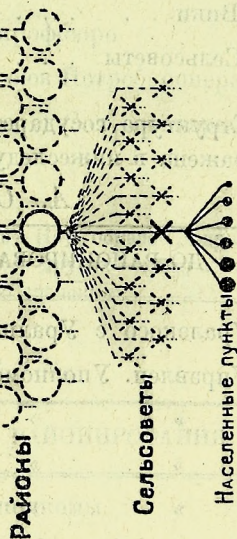
после Районирования

В.Ц.И.К.
С.Н.К., С.Т.О., Наркоматы.

**Уральский
Областной Исполн. Ком.**



На I Облисполком — 15 Окрисполкомов.
Окрисполком — 14 Районов
Район — 16 Сельсоветов
Сельсовет — 6 Населен. пунктов.



Областной Исполком, Окружной Исполком, Районный Исполком, вместо четырехстепенной—Облэко, Губисполком, Уисполком и Волисполком (не считая центральных органов и сельсоветов).

На Урале осуществлена таким образом новая система: Облисполком, Окрисполком, Райисполком и Сельсовет.

Вот основные цифры, характеризующие систему до районирования и после него (см. также схемы на стр. 62 и 63):

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ		ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ	
Название органов	Число	Название органов	Число
1. Облэко	1	1. Облисполком	1
2. Гики	4	2. Окрики	15
3. Уики	28	3. Рики	203
4. Вики	984	4. Сельсоветы	3211
5. Сельсоветы	6063		

Структура государственного аппарата до и после районирования изображена в нижеследующей схеме:

А. Областные органы.

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ	ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ
1. Уралэко с Уралпланом.	1. Облисполком с Уралпланом
2. Управлен. Уполномоч. ГПУ.	2. Отдел административный
3. » » НКРКИ	3. » ГПУ
4. » » Финанс.	4. » Коммунал. Хозяйства.
5. » » Землед.	5. » Военный.
6. Уралпромбюро ВСНХ.	6. » РКИ
7. Упр. Уполномоч. НКТруда.	7. » Финансовый.
8. » » Продовольст.	8. » Земельный.
9. » » Путей сообщ.	9. Областн. Совет Нар. Хоз.
10. » » Почт. и тел.	10. Отдел Труда.
11. » » НКВнештор.	11. Уполн. НК Путей сообщен.
12. » » Ц. Стат. Упр.	12. » » Почт и Телегр.
13. Краевая Контора Госбанка.	13. » » Внешторга.
14. Ураломес.	14. Отдел Внутрен. Торговли.
	15. Уралстатбюро.
	16. Краевая Контора Госбанка.
	17. Ураломес.
	18. Отдел Народного Образования
	19. » Здравоохранения
	20. » Социальн. обеспечения.
	21. Облсуд.
	22. Облпрокуратура.
Уралбюро ВЦСПС.	Облпрофсовет.
Уралцентросоюз.	Уралоблсоюз.

Б. Губернские и Окружные органы.

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ	ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ
1. Губисполком и Губэконо.	1. Окрисполком (с Окрпланом)
2. Отдел Управления.	2. Отдел Административный
3. » ГПУ	3. » ГПУ.
4. » Коммунальный	4. » Местн. Хоз. (коммун.)
5. » Военный.	5. » Военный.
6. » РКИ	6. » Финансовый
7. » Финансовый.	7. » Земельный.
8. » Земельный.	8. Инспекция труда.
9. Губ. Сов. Нар. Хозяйства	9. Окрстатбюро.
10. Отдел Труда.	10. Отделение Госбанка.
11. » Продовольствия	11. Общий отдел,
12. Губстатбюро	12. Уполномоч. Обл. Суда.
13. Отделение Госбанка	13. Пом. Прокурора
14. Отдел Народного Образования..	14. Отдел и агентура Госторга.
15. » Здравоохранения.	
16. » Социальн. Обеспечения.	Окприофбюро
17. Губсуд	Окросюз Потребкооперации.
18. Губпрокурор	» С.-х. кооперации.
Губирофсовет	
Губсоюз Потребкооперации.	

Примечание: Общий отдел в составе Отделов—Нар. образор., здравоохранения и собеса. В одних округах Отд. местн. хоз., в других—коммунальный, в третьих—кроме них—промкомбинат (трест местного значения).

В. Низовые органы.

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ	ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ
1. Уисполком и Уэконо с отделами.	1. Райисполкомы.
а. Отдел Управления.	2. Сельсоветы (укрупненные)
б. Уполномоченный ГПУ.	
в. Отдел коммунальный.	
г. » Военный.	
д. Уполномоч. РКИ.	
е. Отдел Финансовый.	
ж. » Земельный.	
з. » Труда	
и. » Продовольствия.	
к. Устатбюро.	
л. Отделение Госбанка (не везде).	
м. Отдел Нароб. аза.	
н. » Здравоохранения.	
о. » Социальн. Обеспечен.	
п. Пом. Прокурора.	
2. Волисполком.	
3. Сельсоветы.	

Как показывает схема на стр. 62, незаконченный и неполный аппарат Облакосо и Управлений Уполномоченных Наркоматов, состоявший главным образом из хозорганов, был преобразован в законченный полномочный орган, обнимающий всю совокупность функций соваппарата, путем создания отсутствовавших административных, судебных и культурных органов, а также завершением системы хозорганов (организация отдела внутренней торговли). От структуры аппарата б. Губисполкома структура аппарата Облисполкома отличается наличием при Облисполкоме Уполномоченных Наркоматов Путей Сообщения, Почт и Телеграфов и Внешторга. От структуры бывших Губисполкома и Уисполкома (стр. 63) структура Окрисполкома отличается значительным сокращением числа отделов (РКИ, продовольствия), упрощением их (реорганизация Отдела Труда в Инспекцию Труда) и соединением некоторых из них, также в целях упрощения, в общий отдел (отделов: Нар. образования, Здравоохранения и Социального Обеспечения).

Особенно важным достижением в результате районирования является сокращение штатов государственного аппарата (см. таблицы на стр. 64 и 65—66 *).

*) В прилагаемых таблицах штатов госаппарата есть отдельные несогласованности и неточности: частью даются штатные данные, частью цифры наличного персонала; сроки, на которые даны цифры, также не всегда одинаковы, поэтому отдельные числа дают отклонение, но в общем таблица и характеризуемые ею изменения штатов весьма близко соответствуют действительности.

Нижеприводимая таблица дает сравнение штатов сов. аппарата Уральской области до и после районирования*).

ВЕДОМСТВА	Управленческий аппарат			Аппарат на местах			Общий % сокращения штатов ведомств
	до районирования	после районирования	% сокращ.	до районирования	после районирования	% сокращ.	
Исполкомы: Обл., Губ. (Окр.), Уездн.	952	411	53,7	—	—	—	53,7
ВИК' и РИК' и	5504	2842	48,4	—	—	—	48,4
Сельсоветы	9095	6422	29,4	—	—	—	29,4
Ведомства: финансов	3471	2901	16,4	—	1025	—	+ 13,0
» труда	876	747	14,7	—	—	—	14,7
» РКИ	589	118	80	—	—	—	80,0
» ЦСУ	483	383	20,1	—	—	—	20,1
» земельн.	1060	663	37,5	—	—	—	37,5
агроперсонал	—	—	—	161	169	+ 0,5	26,3
ветперсон	—	—	—	257	286	+ 17	
земельн. техн.	—	—	—	256	365	+ 42,5	
лесн. стража	—	—	—	6290	4434	29,5	
» СНХ	331	122	63,2	—	—	—	63,2
» Воен.	545	325	40	—	—	—	40,0
» продовольств.	1225	—	—	сведений нет	нет	ликв.	
» Соц. Обесп.	—	—	—	1928	410	78,5	12,0
» здравоохран.	2618	1533	41,5	10677	9610	10,0	
» наробраз.	—	—	—	15169	15169	—	
» комхоз	—	—	—	—	—	—	46,0
» администр.	2058	796	61,4	984	203	39	
строев. состав милиции	—	—	—	4397	2683	—	Вновь орган.
» внутриг.	—	132	—	—	—	—	0,0
» госстрах	146	161	+ 10,0	330	314	5	33,0
» местн. трансп.	30	20	33	—	—	—	0,5
» почта и телеграф	130	165	+ 27	3605	3553	1,4	Вновь орган.
» госторг	—	66	—	—	163	—	—
» суд	794	425	46,5	—	—	—	+ 6,8
» прокуратура	204	223	+ 10	—	—	—	
суд. след. уч.	—	—	—	1297	1490	+ 15	
	30111	18485	38,7	45351	39874	12,1	22,7

*) знаком + в таблице отмечен % увеличения, а не сокращения аппарата.

Штаты государственного аппарата Уральской

Наименование ведомств	С О В О Р Г А Н Ы				
	До районирования			После районирования	
	Областные	Губернские	Уездные и волостные	Областные	Окружные и районные
Исполкомы	Уралэконо	РИК и ГОУ	УИК и УОУ ВИК	Облик	Окрлик РИК
Ведом. орг.: Финанс. сов.	УполНКФ	ГФО	УФО с прип. н.а.	Облфо	Окрфо
Труда	УполНКТ	Губтруд	У. камера	Обатруд	Окр. камера
РКИ	УполРКИ	ГусРКИ	—	Облрки	—
ЦСУ	УголЦСУ	Губстатбюро	Устатбюро	Облстатбюр.	Окрстбюро
Земельн.	УполНКЗ	ГЗУ (с лесн. Под'отдел)	УЗУ с лесн. под'отд	Облазу	Окрау.
	Агро	но миче	ский	персо	нал
	Вете	ри пар	ний	»	»
	Земле	мерно-	технич	»	»
	Лес	вая	ст	ра жа	—
СНХ.	Упромбюро	ГСНХ	—	Облснх	—
Военные	—	ГУБВВК	УВК	Облвк.	Окрвк
Продов.	УполНКП	Губпродк.	Упродк.	—	—
Наробр.	—	Губопо	Уопо	Облоно.	Окружной
Здрав.	—	Губздрав	Уздрав.	Облздрав.	Общий
Соц. Обсс.	—	Собес.	Усобес.	Облсобес.	Отдел
Комхоз	—	Губкомх.	Укомх.	Облкомхоз.	—
	—	Работ	ники	просве	щения
	—	»	»	здравоо	хранен.
	—	»	»	собеса	—
Администр.	—	Губмилиц	У-гор.	Обл.Адм.отд.	Окр.Адм.отд.
	—	Губрозыск	роз.	—	—
	—	Губумзак.	—	—	—
	—	Строевой	состав	милиции	—
Внуторг	—	—	—	Уралвнт	Окрторг.
Госстрах	—	—	—	Облстрах	Окрстрах.
М. стп. транс.	Уралмес	—	—	Ураломс.	—
Почт. и тел.	УполНКПТ	—	—	Ункпт.	—
	Работ	ники	связи	паме	стах.
Госторг	—	—	—	Уралгосторг	—
Судебные	—	Губсуд	—	Обл. суд.	—
Прокурат.	—	—	—	—	—
	Судебные	и	следственные	участки	—
Всего	—	—	—	—	—

области до и после районирования.

Штат управленческого аппарата							Штат работ- ник. на мест		Средний штат управленческого аппарата администр. единицы.				
До районирования				После райониров.			До районировап	После райониров.	До районировап.			После райо- нирования	
Областных	Губернских	Уездных	Волостных и сельских	Областных	Окружных	Районных и сельских			Областных	Губернских	Уездных	Областных	Окружных
52	276	624	—	81	360	—	—	—	52	69	22,3	81	24
—	—	—	5504	—	—	2842	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	9095	—	—	6422	—	—	—	—	—	—	—
144	1020	2307	—	335	2566	—	—	1025	144	255	89,5	335	171
31	205	604	—	47	700	—	—	—	31	51	23	47	46,6
94	495	—	—	118	—	—	—	—	94	124	—	118	—
13	306	164	—	118	265	—	—	—	13	76,5	6	118	17,7
53	519	488	—	121	542	—	—	—	53	130	17,6	121	36
—	—	—	—	—	—	—	161	169	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	257	286	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	256	365	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	6290	4434	—	—	—	—	—
159	172	—	—	122	—	—	—	—	159	43	—	122	—
—	211	334	—	52	273	—	—	—	—	53	12	52	18
42	430	703	—	—	—	—	—	—	42	120	25	—	—
—	1204	1414	—	161	1372	—	—	—	—	301	50,5	161	91,5
—	—	—	—	—	—	—	15169	15169	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	10677	9610	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	1928	410	—	—	—	—	—
—	660	1398	—	54	742	—	984	203	—	165	50	54	50
—	—	—	—	—	—	—	4397	2683	—	—	—	—	—
—	—	—	—	37	95	—	—	—	—	—	—	37	6,3
86	60	—	—	121	40	—	330	314	—	86	15	121	2,6
30	—	—	—	20	—	—	—	—	—	30	—	20	—
130	—	—	—	165	—	—	—	—	—	130	—	165	—
—	—	—	—	—	—	—	3605	3553	—	—	—	—	—
—	—	—	—	66	—	—	—	163	—	66	—	163	—
—	741	53	—	390	35	—	—	—	—	185	2	390	2
—	86	118	—	34	489	—	—	—	—	22	4,2	34	12,6
—	—	—	—	—	—	—	1297	1490	—	—	—	—	—
834	6435	8243	14599	2042	7179	9264	45351	39874	834	1609	294	2042	478,6

Исполкомы и Сельсоветы.

Областной исполком.

Основные принципы.

Областной орган овладения хозяйством—центральная и наиболее разработанная идея районирования. Его функционирование является основным условием планового государственного хозяйства. Единый общегосударственный хозяйственный план—основа организации и развития социалистического хозяйства—может быть построен только на базе планового хозяйства широких хозяйственных областей Союза.

Таким образом, является исторически совершенно неизбежным областной орган, как орудие овладения хозяйством обширной и законченной области Союза для организации в ней социалистического хозяйства. Этот орган должен взять на себя всю тяжесть планового регулирования областного хозяйства и освободить и разгрузить от него центральные органы, для которых трудно проведение этой задачи. Для установления планового хозяйства необходима децентрализация государственной экономической политики. Областной планирующий орган и областной хозяйственный план должны явиться составной частью и начальной стадией общесоюзного плана социалистического хозяйства. Первою основной задачей областного органа и его планового хозяйства должен быть полный охват хозяйства области и перспектив его развития.

К осуществлению этой задачи наиболее мощные старые местные органы—губисполкомы—были неспособны. Они охватывали лишь небольшие территории, не совпадавшие с основными экономическими областями Союза, и все наиболее значительные экономические процессы широких экономических областей совершались через голову губисполкомов. При недостатке в Союзе квалифицированных сил и при большом количестве губернских органов, силы последних были недостаточны, разрознены и распылены. Особенно это чувствовалось в условиях отдаленного от центров и глухого Урала. Областной орган должен был стать и стал орудием концентрации и консолидации сил в едином областном центре.

Город Екатеринбург—центр тяготения управляющих органов уральской крупной промышленности, привлекающий большую часть торговли Уральской области, место нахождения высших учебных заведений и центр сосредоточения уральских научных сил—был естественным местом действия областного органа и концентрации в нем квалифицированных сил.

Необходимые для областного органа силы были накоплены в значительной части уже в Уралэкономическом, Управлениях Уполномоченных Наркоматов на Урале, Екатеринбургском Губисполкоме и Уральском промышленном бюро ВСНХ на Урале. Кроме того, значительная часть квалифицированных сил была привлечена сюда же и из бывших губернских городов. Наконец, частью квалифицированные работники созданием облисполкома были привлечены из-за пределов области.

К лету 1924 года общий наличный штат Облисполкома по образованию и партийности распадался на следующие группы:

Наличный штат Облисполкома и облотделов.

Всего по штатам действ. налич.	Образование					Партийность.		
	Высшее.	Среднее.	Низшее.	Малограм.	Неграмотн.	Членов РКП (б).	Кандидатов	Беспартийн.
1312	154	577	512	39	30	192	32	1088

Кроме постоянного штата, составившего данные выше цифры, Облисполком и его отделы обслуживаются весьма значительным количеством временных сотрудников — консультантов, большей частью высокой квалификации. Наличие квалифицированных сил в областном аппарате все же, по сравнению с его задачами, следует признать недостаточным. Вследствие недостатка квалифицированных сил работа некоторых главных органов области (Уралплана, Совнархоза, Облземуправления и др.) идет в весьма тяжелых условиях.

Одним из немаловажных препятствий к развертыванию Областного аппарата является создание Областного центра на месте недавнего уездного центра, с его ограниченными жилищными условиями.

При Облисполкоме работают постоянные комиссии и ряд специальных комиссий. Экономическое совещание при Облисполкоме не существует: его организация была признана нецелесообразной. Его функции выполняются президиумом Облисполкома, в состав которого входят в качестве членов руководители главнейших хозяйственных органов области (Совнархоза, финансового отдела, земельного отдела, Облпрофсовета) и Уралпланом.

Несмотря на недавнее свое возникновение, сильный аппарат Облисполкома, сложившийся из ранее действовавших областных и губернских органов и сразу ставший на твердую почву в своей работе, уже через полгода в значительной мере овладел основными ее задачами.

Первою основною задачею Облисполкома должен был явиться полный охват хозяйства области в целом, определение его места в системе общесоюзного разделения труда и построение на этой основе областной экономической политики.

Здесь областным аппаратом проделана весьма большая работа: 1) составлено предварительное экономическое описание округов, 2) разработан пятилетний перспективный план хозяйства области, уточняемый и перерабатываемый вторично, 3) составляются статистические ежегодники Урала, 4) составляются периодические квартальные обзоры хозяйства Урала, 5) регулярно ведутся ежемесячные конъюнктурные обзоры хозяйства Урала, 6) начата работа по составлению баланса отдельных отраслей хозяйства Урала, 7) проведен сплошной сельскохозяйственный учет, давший представление о сельском хозяйстве области в 1924 году, 8) ведется научная разработка материалов по составлению уральского торгового баланса, по определению взаимоотношений уральского рынка с внеураль-

скими и емкости рынков для главных уральских продуктов, 9) ведется научно-экономическое изучение севера области, 10) ведется ряд работ по картографии области, 11) составляются карты естественно-исторических районов Урала и т. д.

В области *промышленности* большими достижениями Облисполкома являются: составление фундаментального обзора работы уральской промышленности за первое полугодие 23—24 г. (по всей крупной и средней промышленности), составление производственной программы по всей крупной и средней промышленности на 1924—25 год, установление полного фактического постоянного надзора и руководства в отношении крупной и средней промышленности, увязка производственных программ с техническими возможностями, обеспеченностью сырьем и топливом, с транспортом, кредитом, рынком; опыт перевода части уральской металлургии на коксовую плавку и т. д.

В области *торговли*, кроме упомянутых выше работ по учету взаимоотношений уральского рынка с внеуральскими, учету емкости рынков и подготовке торгового баланса,—выполнена большая работа по овладению рынком, по учету перспектив рынка на 1924—25 г., по разработке плана реализации урожая и хлебозаготовительной кампании, по выработке политики хлебных цен и железно-дорожных хлебных тарифов, по финансированию хлебозаготовок, по изучению мясной торговли и по организации госуд. и кооперативной мясной торговли, по наблюдению за кооперацией и кооперативной работой, по созданию областных торговых предприятий (Уралторг, Уралмедторг, «Северное Уральское хозяйство»); по составлению экспортно-импортного плана области и т. д.

В области *сельского хозяйства*, кроме уже указанного сельского хозяйственного учета и разработки перспективного пятилетнего плана развития сельского хозяйства и сельско-хозяйственных мероприятий,—необходимо отметить определение главных задач сельско-хозяйственной работы на 24—25 год, разработку плана сельско-хозяйственного кредита, плана снабжения области сельско-хозяйственными машинами и орудиями, большое расширение агрономической сети, учет госуд. земельных имуществ и т. д.

В области *финансов* результатом работы Облисполкома явилось большое упорядочение местной бюджетной и налоговой работы, установление единых принципов, норм и ставок при составлении бюджета, успешное и планомерное проведение налоговой кампании по сел.-хоз. налогу и планомерный и успешный ход составления бюджетов на 1924—25 год.

В области *кредита* Облисполкомом осуществляется планирование и координирование работы банков области.

В области *коммунального хозяйства* большими достижениями Облисполкома следует считать первые шаги к организации областного коммунального банка и большие работы по устройству мощной электростанции, водопровода и канализации в Екатеринбурге.

Изложенная далеко не полная характеристика работы Облисполкома достаточно освещает полноту и широту охвата Облисполкомом хозяйства области. Ясно, что ни деятельность слабых и ограниченных масштабом работы губисполкомов, ни деятельность Уралэконо, не могли бы дать такого полного, широкого и постоянного охвата областного хозяйства.

Основные функции областного аппарата.

Разделение функций по руководству и управлению хозяйством и административно-культурной работой между

областью и центром в общем еще далеко не закончено. В области промышленности до последнего времени имелось довольно отчетливое соотношение. Выделены предприятия общесоюзного значения—Надеждинский комбинат, Уральский медный трест, Южно-Уральский металлургический трест, Пермский горнозаводский трест, Уральский платиновый трест, Кизеловские каменноугольные копи, трест «Русские самоцветы»; федерального значения—Уральский золоторудный трест, областного значения: Екатеринбургский, Средне-Уральский горнометаллургический и горнозаводские тресты, Уральский асбестовый трест, Пермский соляной трест, Уралим, Камоуралбумлес, Текстильный трест, Егоршинские, Полтаво-Брединские и Челябинские каменноугольные копи и окружного значения 9 промкомбинатов и несколько других объединений. Но функции и права ОблСНХ в отношении предприятий определены недостаточно ясно (права Промбюро или СНХ).

В области земельных дел наблюдается большая неясность и излишняя централизация (например, в управлении земельными имуществами). Излишняя централизация имеет место также в так называемых культурных наркоматах.

По отношению к округам функции областных органов определены достаточно точно и ясно. В общем за областными органами осталось осуществление крупных задач областного масштаба, регулирование торговли в областном масштабе, управление крупной уральской индустрией и учреждениями областного значения, а также регулирование и руководство в отношении предприятий и учреждений окружного значения, а за окружными органами—управление окружными предприятиями и учреждениями. В общем, в области достаточно твердо установился один из основных принципов районирования—централизация регулирования и децентрализация управления местным хозяйством и культурными функциями.

Разделение функций между областью и округами отчетливо проводится бюджетным перечнем области. Согласно этого перечня на облбюджет отнесены: Облсполком и его отделы, кроме отнесенных на госбюджет, выборный состав Окриков, места заключения областного значения, областные предприятия, дороги областного значения, областные профтехнические школьные и культурно-просветительные учреждения: Екатеринбургский и Пермский университет, Коммунистический университет, Рабфаки, Биологический институт, сельско-хозяйственные, педагогические и промышленные техникумы—в части, не принятой на госбюджет, областная опытно-показательная станция с детским садом, Екатеринбургская и Пермская совпартишколы II ступени, Музей Уральского общества любителей естествознания, музей просвещения, библиотека национальных меньшинств, пролеткульт в Екатеринбурге, Екатеринбургский химико-бактериологический институт, хирургическая больница, лечебница нервно-больных, глазная лечебница, гинекологическое отделение повивального института, Пермский химико-бактериологический институт, Пермская психолечебница и Александровская больница, Екатеринбургский венеро-

логический диспансер, семь тюремных больниц, курорты областного значения, борьба с вредителями сельского-хозяства, агрикультурные гидротехнические, осушительные и обводнительные мероприятия областного значения и т. д.

Кроме того, облисполком имеет особый субвенционный фонд, которым участвуют по округам с дефицитным бюджетом: а) в области народного образования—в содержании педагогического персонала школ 1 и 2 ступени, б) в области здравоохранения—в содержании сельского медперсонала и в) в особо важных и неотложных восстановительных коммунальных работах и работах по электрофикации.

Основные принципы построения облбюджета: сохранение на содержании Облисполкома лишь учреждений и мероприятий, имеющих действительно областное значение и регулирование бюджетов отдельных округов путем субвенирования главнейших их нужд.

Обладая большим числом работников высокой квалификации, Облисполком имеет большое значение в деле воспитания и под'ема подчиненных органов. Эта сторона работы, однако, получила в Облисполкоме несколько меньшее развитие чем работа по охвату хозяйства.

Средством под'ема и инструктирования окрисполкомов явились, главным образом, сессии, личные поездки председателей окрисполкомов и окружных работников в облисполком и областные органы, доклады их. поездки в округа областных работников, информационные письма Облисполкома, его протоколы, выезды, обследования и ревизии технических работников и т. д. В общем влияние Облисполкома в округах, несмотря на сравнительно малую работу Облисполкома в организационно-административном отношении, достаточно велико и плодотворно. Действует, главным образом, факт существования большого культурного областного административного центра с его повышенным типом и темпом работы, а также исходящая от него система нормативных постановлений, все шире и разветвленное охватывающих хозяйство и административно-культурную работу области. Из недостатков организационно-административной работы Облисполкома надлежит указать долгое отсутствие единых по области форм счетоводства и делопроизводства.

Главное организационное преимущество—концентрация и рациональное использование квалифицированных сил—указано выше. Другое преимущество—приближение аппарата с функциями центрального органа к местному хозяйству и населению. Третье преимущество—сокращение аппарата по сравнению с аппаратом Облэко-со и четырех губисполкомов. Четвертое преимущество—разделение руководства и управления окружной средней промышленностью, чрезвычайно упростившее работу областных и окружных органов, и устранившее имевшее место ранее соединение в губисполкомах функций руководства и управления местной средней промышленностью. Недостатком областного аппарата является его недостаточно живая связь с окружными и низовыми органами, объясняемая исключительно трудными и большими задачами и работами общео-

ластного порядка по овладению областным хозяйством, отвлекшими в первый период главное внимание Облисполкома.

Окружной исполнительный комитет.

Создание окружного органа вызвано невозможностью для областного органа овладения всем низовым хозяйством при посредстве даже усиленных и укрупненных низовых районных органов и необходимостью, поэтому, промежуточной инстанции между областью и низовым районом. С другой стороны, создание округа вызвано сознанием необходимости упрощения, с момента организации областного органа, сложной системы двух промежуточных инстанций путем замены их одною инстанцией. Губисполком явился излишним при создании облисполкома и уисполком излишним при создании райисполкома. Окрисполком—единица более мощная, чем Уисполком и более близкая к населению, чем губисполком, и слившая в себе их наиболее ценные особенности, явился таким образом, прямым логическим следствием создания сильных областных и низовых органов.

Согласно положения об Уральской области, высший орган власти округа —окружной съезд советов—состоит из представителей сельских советов (один депутат на 5000 жителей) и из представителей советов городов, фаб.-заводских поселков и заводов, состоящих вне городск. поселений (один депутат на 500 избирателей), и выбирает из своей среды Окружной исполнительный комитет в составе не более 15 членов, *) выбирающий, в свою очередь, из своей среды президиум в составе 5 членов.

Структура окружного исполкома, значительно упрощена не только по сравнению с Губисполкомом, но и по сравнению с Уисполкомом.

При окрисполкоме образуются отделы: 1) административный, 2) местного хозяйства, 3) военный, 4) финансовый, 5) земельный, 6) общий (в составе отделений: канцелярии, фин.-материального, народного образования, здравоохранения и соц. обеспечения), а также камера инспекции труда, статбюро и уполномоченный ГПУ. Из числа отделов б. Губисполкома и Уисполкома в Окрисполкоме отсутствуют отделы РКИ, продовольствия, труда (превращенный в инспекцию труда,) а также (в большей части округов) отделы народного образования, здравоохранения-соц. обеспечения (объединенные в общий отдел.)

Штат Окрисполкома со всеми отделами в среднем несколько превышает 400 человек, вдвое меньше штата Губисполкома и почти в два раза превосходит штат б. Уисполкома. По отдельным округам штат окрисполкомов колеблется большей частью примерно от 300 до 600 человек.

Качественный состав окружного аппарата.

Качественно аппарат Окрисполкома по сравнению с аппаратом Уисполкома значительно усилился. Во всех округах Окрисполкомы сложились путем пополнения штата Уисполкомов губернскими работниками. Окрисполкомы, находящиеся в бывш. губернских городах, образованы из губисполкомов и укомплектованы почти целиком бывшими губернскими работниками. Ряд округов, образованных путем удвоения уездов, получил усиление штата также со стороны присоединенных уездов. В связи с общим сокращением штатов произошел повсюду отбор

*) Президиум ВЦИК по ходатайству Облисполкома увеличил теперь выборный состав окрисполкомов до 27 человек.

лучших работников. В результате значительная часть Окрисполкомов по своей рабочей мощности и масштабу работ, несмотря на большое сокращение аппарата, стоит почти на одном уровне с бывшими Губисполкомами области.

**Права и обязанности
окрисполкома.**

Положением об Уральской области права Окрисполкома, по общему смыслу всех статей Положения, приравнены к правам бывшего Губисполкома. В правах того и другого имеются, согласно Положения лишь небольшие различия. Но приравнение Окрисполкома к Губисполкому нигде в Положении не формулируется достаточно твердо и отчетливо. К тому же положение об Уральской области строит одновременно по типу положения о Губисполкоме и положение об Областном исполнительном комитете. Фактически Окрисполком во многих отношениях поставлен в положение, значительно отличное от положения Губисполкома. Неприспособленное в достаточной мере к условиям области законодательство и текущая практика наркоматов, рассчитанные на остальную территорию союза, большею частью приравнивает Облисполком к Губисполкому, а окрисполкомы к уисполкому. Бюджетные возможности и права окрисполкомов фактически по сравнению с губисполкомами—значительно сужены. При действии четырех губисполкомов и 28 уисполкомов ими фактически получились все 100% доходных поступлений местного бюджета. После районирования значительная часть доходов местного бюджета переходит в областной бюджет (100% отчисления от промналога, 50% отчисления от лесного дохода, 25% надбавки к промналогу, часть надбавки к с.-х. налогу), хотя на окружном и районном бюджете остаются почти все те расходы, что находились ранее на губернском и уездном бюджетах.

В практике области проводятся начала возможно большей децентрализации функций, централизации в Облисполкоме главным образом функций регулирования и руководства и в округах главным образом функций управления местным хозяйством и местной адм.-культурной работой.

До районирования имела место строгая губернская централизация большей части функций местного административного аппарата и связанная с нею несамостоятельность уездных органов. Губернский орган обычно одновременно пытался руководить всею губернской жизнью и управлять жизнью уездов. В результате получилось крайне неравномерное обслуживание уездов, в пользу главным образом уезда губернского города и к большей невыгоде отдаленных уездов. Кроме того губернский аппарат, выполняя одновременно функции и руководства всей губернией и управления уездом, не мог справиться полностью ни с тем, ни с другим.

С районированием установилось вполне здоровое разделение функций между областью и округами, и почти полная хозяйственная самостоятельность округов, близкая к самостоятельности бывших губисполкомов.

Особенно заметно это в Уральской области в связи с тем, что до районирования в значительной ее части уездный бюджет существовал на бумаге, только как особая отдельная графа губернского бюджета, составляющаяся в губернском центре, почти без участия уездного аппарата. В остальной части области имела место сильнейшая централизация доходов и расходов в губернском бюджете.

Одновременно с районированием все округа области получили полную бюджетную самостоятельность и вместе с нею право полного хозяйственного самоопределения.

Разделение труда между областью и округами установилось весьма простое и ясное: в ведение округов передана вся средняя, окружная промышленность, мероприятия по развитию сельского хозяйства, коммунальное хозяйство округа, народное образование и здравоохранение округа и наблюдение в округе за торговлей и кооперацией.

Округам передана вся средняя промышленность, находившаяся ранее в ведении губсовнархозов, а также более половины всех мельниц Уральской области, находившихся ранее в ведении Наркомпрода и Мельпрода, при чем наиболее крупные товарные мельницы оставлены в областном объединении.

Торговая деятельность бывших губерний подверглась некоторой централизации—бывшие губторги и губмедторги ликвидированы и объединены в соответственные уральские областные торговые органы, с паевым участием в них округов.

Управление промышленностью в округах чрезвычайно упростилось. В ведении каждого округа осталось 5—10 средней величины предприятий. Все крупные предприятия—в областном управлении, все мелкие предприятия волостного значения переданы районам. Управление средней окружной промышленностью ясно и просто разделяется в округах от руководства промышленной работой районов. Ничего похожего на смешение функций управления и регулирования уездными предприятиями бывшего губсовнархоза не наблюдается. В связи с этим в управлении предприятиями произошли коренные улучшения (в большинстве случаев отчетность приведена в полный порядок, ведется непрерывное наблюдение за техническими результатами, производительностью труда, себестоимостью; коммерческая работа повышается, и все стороны работы предприятия получают полную увязку с его финансовой работой).

В связи с хозяйственной самостоятельностью округов, в большинстве их наблюдается также большой *подъем общей хозяйственной работы*: ведется экономическое изучение с.-х. хозяйства, промышленности, торговли и кооперации округа, составляются экономические описания округа и его районов, периодические (квартальные) обзоры окружного хозяйства, начинается систематическое изучение статистики и динамики хозяйства по районам, в городах наблюдается подъем строительства и работ по городскому благоустройству, намечается подъем в сельскохозяйственной работе, торговля, кредит и кооперация ставятся под постоянное наблюдение и руководство и увязываются в одну систему.

Бюджет округа составляется в *доходной части*: а) из местных налогов, б) отчислений от госналогов и доходов: 50% от лесного дохода, 100% от гос. рыб. хозяйства, 100% от эксплуатации рыбных угодий, 50% от госземельных и в) надбавок к госналогам и пошлинам: 100% к подоходно-имущественному налогу, 25—50% к промналогу, 100% к судебным пошлинам, нотариальным сборам, охотничьему сбору и части надбавки к с.-х. налогу. В *расходной части*—из расходов: по содержанию ОКРИК'а и его отделов (кроме отнесенных на облбюджет и госбюджет), начальников

районных милиций, окружных мест заключения, окружных предприятий и хозяйств, окружных дорог, низших проф.-технических, с.-х., промышленных школ и курсов, по зарплате педагогическому персоналу школ I ступени, по полному содержанию школ II ступени, детдомов окружного значения, школ крестьянской молодежи, школ политграмоты, ликвидации безграмотности, библиотек, музеев, окружных домов крестьянина, по содержанию лечебных учреждений межрайонного и окружного значения, окружных курортов, окружных землеустроительных, агрикультурных, гидротехнических мероприятий, по содержанию судебно-следственных участков в районах (кроме их хозяйственных и канцелярских расходов) и т. д.

Работа окрисполкомов в значительной степени облегчена и упрощена в связи с передачей части функций бывших *уиков* *рикам*, чем достигнута значительная разгрузка окрисполкомов.

Одновременно достигнуто большое приближение административного аппарата к населению. Разгрузка окружных отделов сообщила работе их много более *плановый характер*, позволила им в большей степени сосредоточиться на руководстве *риками*, дала возможность более полного охвата округа и его районов через *рики*. Упрощение задач, сокращение объема работ, сосредоточение их, главным образом, на руководстве *риками*, общее направление и руководство областного центра все более делают окрисполкомы *плановыми* и *регулирующими* органами второго порядка после области.

Главной работой окрисполкомов за истекшее полугодие их деятельности была систематическая работа *по изучению, оценке и поднятию низового аппарата* и по установлению над ним систематического контроля. Эта работа в течение нескольких месяцев дала значительные результаты. (подробнее см. «Райисполком и Сельсовет»).

Ценным достижением окружного районирования является *согласованность административного и кооперативного районирования*—приурочение ксоперативных союзных объединений (окрсоюзов) к окружным центрам.

Райисполком и сельсовет.

Одновременно с идеей создания областных органов, районирование выдвинуло другую, не менее важную, идею—укрепления низового аппарата и создания низовых органов овладения хозяйством—Районных Исполнительных Комитетов. С созданием последних система государственных органов, проводящих задачу овладения хозяйством, получает свое полное завершение.

До проведения районирования низовым органом власти был Волисполком. Этот орган не был способен руководить хозяйственной и административно-культурной жизнью населения. Волисполком был одной из наиболее слабых ячеек Советской власти. Слишком большое количество и распыленность волисполкомов и слабость их работников, небольшой объем их прав, почти полное отсутствие в них хозяйственной и культурной работы, слабая авторитетность—делали волисполком не самостоятельным органом власти, а местным подсобным агентом, проводящим про-

стейшие задания высших органов, по преимуществу налоговые и административные.

Районирование выдвинуло следующие принципы построения низового аппарата: 1) создание сильных низовых органов, способных руководить хозяйственной и административно-культурной жизнью районов; 2) сокращение числа, укрупнение и усиление низовых органов; 3) расширение прав и функций низовых органов и приближение их к населению и 4) удешевление низового аппарата и т. д.

Все эти задачи районированием Уралобласти разрешены.

Выше уже были приведены цифры сокращения числа низовых органов Уралобласти после районирования. Здесь они повторяются.

До районирования.		После районирования.	
			% сокращ.
ВИК'и	984	РИК'и	203 79,4
Сельсоветы	6063	Сельсоветы	3211 47,0

Укрупнение и сокращение числа низовых органов коснулось, главным образом, волисполкомов, число которых сокращено почти в 5 раз: Но и сельсоветы укрупнены и сокращены значительно—почти вдвое.

Штаты ВИК'ов до районирования были установлены в 6 человек (3 члена ВИК'а и 3 сотрудника), штат сельсовета в 1 штатную единицу (предсельсовета). Фактически не менее, чем в половине сельсоветов работало по 2 человека. Штат РИК'а установлен был в 14 человек (3 члена РИК'а и 11 сотрудников). Штат нового укрупненного сельсовета—в два человека. В результате общий штат низовых органов изменился в следующих цифрах:

До районирования.	После районирования.	% сокращения.
ВИК'и 5504	РИК'и 2842	48,4
Сельсоветы 9097	Сельсоветы 6422	29,3

Штат ВИК'ов сокращается в РИК'ах почти вдвое, штат сельсоветов почти на 1/3.

Фактически в ряде случаев от штата допускаются, в зависимости от величины и мощности районов, большие отступления. Например, в Челябинском округе штат РИК'ов в среднем—16 человек и колеблется от 12 до 22 человек.; в Верх-камском округе в среднем 14, но в двух РИК'ах—22 и 35 человек. Постановлением июльской сессии Облисполкома штат сельсоветов значительно изменен в сторону усиления: в сельсоветах с населением до 2000 человек оставлено 2 человека (председатель и секретарь); в сельсоветах с 2000 до 4000 чел.—3 человека (дополнительно делопроизводитель) и в сельсоветах с населением свыше 4000 человек—4 человека (заместитель председателя и делопроизводитель).

Цифры изменения низового аппарата по отдельным округам таковы:

О к р у г а.	До районирования		После райониров.		Приходится сельсоветов на РИК
	ВИК'ов	Сельсо-ветов.	РИК'ов	Сельсо-ветов.	
1. Верхкамский	69	560	10	211	21
2. Екатеринбургский	61	210	16	161	10
3. Златоустовский	12	86	5	42	8
4. Ирбитский	62	540	13	178	14
5. Ишимский	51	434	14	321	23
6. Кунгурский	63	545	12	245	20
7. Сарапульский	62	792	14	235	20
8. Тагильский	61	—	15	99	7
9. Тобольский	54	224	11	130	12
10. Троицкий	24	—	12	148	12
11. Тюменский	76	588	13	311	24
12. Челябинский	71	259	16	191	12
13. Шадринский	95	490	17	343	20

Сильнее всего произведено укрупнение районов (в шесть—семь раз) в Верхкамском, Шадринском и Тюменском округах; наибольшее укрупнение сельсоветов также в Верхкамском, Ирбитском и Сарапульском (в 3 раза). Наибольшая нагрузка Окрика по числу районных органов — в округах Шадринском, Челябинском и Екатеринбургском (16—17 РИК'ов), наименьшая в Златоустовском (5); наибольшая нагрузка РИК'ов (23—24 Сельсовета) в округах Тюменском, Ишимском, наименьшая (7—8) в Златоустовском и Тагильском.

Качественное улучшение рабочего аппарата.

Сильное сокращение числа низовых органов облегчило укомплектование их работниками более высокой квалификации.

Качественный состав РИК'ов и сельсоветов значительно улучшился, особенно заметно это в РИК'ах, достигнута большая обеспеченность революционно-классовой линии, т. к. процент партийных выборных работников РИК'ов повысился с 49,6 до 80,1 и % работников РИК'ов, выбранных из рабочих увеличился с 13,6 до 20, 9. Одновременно произведена полная «ликвидация безграмотности» в РИК'ах и значительно увеличен процент лиц с высшим и средним образованием (с 4,5 до 5,9). В последнем отношении, впрочем, возможности, открывшиеся в связи с районированием, недостаточно использованы, т. к. здесь одно только оставление прежних работников ВИК'ов с средним и высшим образованием должно было дать до 11,12% работников этой квалификации.

О качественном составе избранных в члены райисполкомов и сельсоветов до и после районирования позволяет судить следующая таблица:

	Общее число членов.	Главное занятие.			Образование.				Партийность.		
		Земледельц.	Рабочих	Служащих	Выш. и ср.	Нисшее.	Домашнее.	Неграмотн.	Коммунист.	Др. партий	Беспарт.
1. Волисполкомы . .	2330	1730	317	283	104	1889	294	43	1156	—	1174
В ‰‰‰	100	74,7	12,6	12,1	4,5	81,1	12,6	1,8	49,6	—	50,4
2. Рики (раб. член.)	820	445	171	204	48	569	113	—	657	3	160
В ‰‰‰	100	54,2	20,9	24,9	5,9	80,4	13,7	—	80,1	0,4	19,5
3. С./советы до район.	29029	26227	1879	923	306	19576	5311	3836	2931	4	26094
В ‰‰‰	100	90,4	6,5	3,1	1,0	67,5	18,3	13,2	10,1	—	89,9
4. Сельсовет. после районирования	33941	27565	2401	975	516	20279	6683	3463	3709	—	27232
В ‰‰‰	100	89,2	7,7	3,1	1,6	65,6	21,6	11,2	12,0	—	88,0

Значительно слабее, но все же заметно во всех отношениях: и в отношении партийного состава, и в отношении орабощения и повышения, таким образом, обеспеченности революционно-классовой линии, и в отношении образовательного ценза,—улучшился также и качественный состав выборных членов Сельсовета.

Кроме подбора лучших работников Вик'ов, этому сильно способствовала массовая переброска уездных работников, в связи с сокращением уездных учреждений и уездных штатов. Повысился значительно также рабочий состав РИК'ов в связи с увеличением их бюджета и штата и увеличением окладов зарплаты, что дало возможность РИК'ам и ОКРИК'ам произвести большие переброски свободных технических работников из города в деревню.

Особенно важным фактором поднятия рабочего состава Рик'ов и Сельсоветов явилось повышение заработной платы их работникам. Вместе 10—18 руб., которые получали работники РИК'ов до районирования (и при том с запозданием на несколько месяцев), после районирования установлена заработная плата: председателю РИК'а от 44 р. 25 к. до 55р. (в зависимости от принадлежности к одному из 4-х поясов), членам и секретарям РИК'а от 34 р. 65 к. до 46 р. 20к., председателям и секретарям сельсовета—от 16 до 29 руб. Заработная плата работникам Сельсоветов варьируется не только по поясам, но также в зависимости от нагрузки сельсоветов (при населении до 2 тысяч—16 - 22 р., от 2 тыс. до 4 тыс.— 18 - 24,5 р., при населении свыше 4 тыс.—22 - 29 р. Если при старых ставках работники

были заняты не столько исполнением обязанностей, сколько своим хозяйством, то работники РИК'ов и нынешних сельсоветов имеют возможность отдать делу все свои силы и внимание.

Одним из факторов улучшения рабочего состава РИК'ов и сельсоветов является также непрерывная работа Окриков по изучению и подбору лучших руководящих и технических работников низовых органов, чрезвычайно облегченная сокращением числа волостных органов с 35 до 14 на округ. Несмотря на большое повышение квалификации работников низовых органов, все же это повышение квалификации не компенсирует увеличения и расширения их работы. Работники РИК'ов, принявшие на себя значительную часть функций бывших уиков, большей частью являются работниками, хотя и сильно повышенного типа, по сравнению с волостными, но еще в значительной степени сохраняют волостной масштаб, волостной охват и темп работы и ее по преимуществу административный уклон. Работники сельсоветов подверглись качественному улучшению пока в еще меньшей степени. Работа по улучшению рабочего состава низовых органов только началась и должна подвергнуться дальнейшему планомерному углублению.

**Права и обязанности РИК'ов
и сельсоветов.**

Повышению типа и темпа работы РИК'а и сельсовета в сильной степени способствует расширение их прав. РИК'у предоставлены в значительной части права бывшего уисполкома. Если деятельность волисполкома ограничивалась регистрацией актов гражданского состояния, организацией налоговых взысканий, проведением карательных мер и содействием агентам уездных органов в их работе, то РИК'ам предоставлены права полномочного и полноправного низового органа власти, руководящего хозяйством и административно-хозяйственной жизнью района: наблюдение за почтовыми операциями и передвижением, надзор и контроль за деятельностью всех должностных лиц в районе, статистическое изучение района, проведение призывов, учет военнообязанных, конского состава, составление и исполнение своего районного бюджета, изыскание местных средств, эксплуатация предприятий и имущества, изыскание средств путем кредитных операций, руководство районной налоговой работой, руководство районными агрономическими и землеустроительными работами, проведение мероприятий по подьему сельского хозяйства, наблюдение за ведением государственного и местного лесного хозяйства, наблюдение за районной промышленностью и торговлей, содействие развитию в районе кредита, руководство коммунальным имуществом и учреждениями общественного пользования, содержание дорог и пожарной охраны, содержание школ, детдомов и медико-санитарных мероприятий, наблюдение за работой судебных органов и т. д.

Права и обязанности сельсоветов также значительно расширены, на них возложены: регистрация актов гражданского состояния (браков, рождений, смертей), выдача удостоверений личности, засвидетельствование подписей на документах, выдача удостоверений и справок, учет населения, прием жалоб на незаконные действия должностных лиц, составление списков налогоплательщиков, сбор налогов и недоимок, поддержание дорог, эксплуатация коммунальных домов и предприятий, первичный учет

военно-обязанных граждан, лошадей, повозок и упряжи, содействие РИК'ам и окружным органам и агентам власти и т. д., словом все функции бывших волисполкомов. Сельсоветы имеют гербовую печать.

Хотя все указанные правовые возможности используются низовыми органами пока еще далеко не в полной мере, но все же уже через несколько месяцев после районирования объем функций низовых органов в сильнейшей степени расширился, а характер, тип и темп их работы значительно повысился. Всеми органам области в полной мере усвоен и последовательно и твердо проводится принцип: РИК—тот же Уисполком на территории небольшого района, РИК—высший орган власти в районе. Все старые традиционные уклоны низших агентов к независимости от РИК'ов в своей работе, выросшие на почве работы с Вик'ами, твердо и неуклонно искореняются.

Также твердо и последовательно проводится принцип децентрализации функций окружного органа и передачи их низовым, главным образом, районным органам: за округами оставляется только средняя промышленность, районам же передаются все мелкие предприятия, значительная часть налогов, взимаемых на территории района, значительная часть районных расходов по содержанию культурных учреждений района и т. д. Несколько задерживается только децентрализация содержания личного состава школьных работников, в целях обеспечения окружным органам возможности наблюдения за их качественным подбором. Задерживается также передача РИК'ам госземимуществ районного значения, на основе твердых требований центра. Среди значительной части местных окружных и районных работников намечается, однако, решительный курс на дальнейшую децентрализацию и этих функций.

Структура районного органа и учреждения района.	Типовой штат РИК'а устанавливает 14 постоянных работников Рик'а: председателя, заместителя, секретаря, счетовода, 5 делопроизводителей, машинистку (переписчика), регистратора, рассыльного и сторожа-уборщика.
--	---

Разделение делопроизводства РИК'а на отделы не установлено. Руководство делом ложится на членов РИК'а, распределяющих между собой работу, и на секретаря РИК'а, следящего за технической стороной всего дела.

На практике работа без специализации функций оказалась невозможной. В РИК'ах идут усиленные поиски наиболее рациональной их структуры. В одних устанавливается фактическое деление на отделы: 1) общих, 2) военный, 3) финансово-налоговой, 4) земельный, 5) народного образования и 6) комхоз, причем председатель РИК'а берет на себя общее руководство, военное дело, торговлю, промышленность, охрану труда, собес, здравоохранение, статистику, закс и административное управление; заместитель—земельное дело и комхоз, второй член РИК'а—финансово-налоговую часть и народное образование. В других районах в состав общего отдела включается также народное образование и комхоз. В результате поисков структуры, в РИК'ах установилась значительная пестрота в штатах и структуре, требующая от областного органа установления типовых штатов и типовой структуры в нескольких вариантах (по мощности и характеру районов).

Одним из наиболее важных результатов районирования, поднявшим на весьма большую высоту уровень районной работы, является концентрация в районном центре большей части основных учреждений района. В результате концентрации учреждения скромный штат РИК'а в 14-15 работников, мало отличающийся по количеству работников от ВИК'а (6-8 работников), получает значение организующего центра большой группы учреждений и работников, обслуживающих весь район.

Сильный сдвиг в сторону дифференциации функций РИК'а и к образованию его районными учреждениями дает прежде всего образование при РИК'ах финансово-налоговых частей.

Образование финансово-налоговых частей и постепенное приращение к РИК'у агрономов, ветработников, землеустроителей, страх-агентов, районных статистиков, районной милиции, медицинских и школьных учреждений, судебно-следственных органов и т. д.,—шаг за шагом превращают райисполком в сложный и сильный административный центр.

Такая концентрация дает бесчисленные выгоды: устанавливается контроль низового органа власти над агентами окружной власти, работавшими ранее независимо; укрепляется законность их действий, устраняется их бездеятельность, устанавливается их прочная связь с местной властью и населением; обеспечивается поддержка и интерес к проводимым мероприятиям и полная координированность действий; население и РИК получают возможность разрешения в РИК'е и райцентре всех финансовых, административных, культурных, сельско-хозяйственных, земельных и юридических вопросов, устраняется хаос и несогласованность ведомственных районов, чрезвычайно тяжело отзывавшиеся на административной работе и населении и т. д.

Большую частью округов и районов взят твердый курс на доведение сети низовых учреждений до обеспечения ими полностью всех районов, на создание, таким образом, сетей районных учреждений и на концентрацию их вокруг РИК'а, в райцентре.

Полное осуществление этого курса задерживается лишь ограниченными на первое время бюджетными возможностями и еще более недостатком подготовленных квалифицированных работников.

Положение этого дела в отдельных округах может быть охарактеризовано следующим примерами:

Екатеринбургский округ: 1) в каждом районе—РИК, районное управление милиции, райнарсуд, районная земельная комиссия, комитет крестьянской взаимопомощи, фининспектор, райстатистик, райстрах-агент;

2) На 2-3 района: нарследователь, камера инспектора труда, агроном, ветеринарный участок, землеустроительный участок. На один район в среднем приходится: 1 школа—семилетка, 20 школ 1-й ступени, 1 детдом, 2 библиотеки, 2 избы-читальни, 1 народом, 1 клуб, 2 амбулатории, 2 фельдшерских пункта.

Челябинский округ: 1) в каждом районе—РИК, раймилиция, комитет крестьянской взаимопомощи, нарсуд, почтовое отделение, врачебный участок, фельдшерский участок, земкомиссия, 2) не в каждом районе—следственные участки (12 на 16 районов), аптеки (14 на 16 районов), агрономические участки (3 на 16 районов), ветеринарные участки (13), земле-

устроительные участки (6), школы II ступени и семилетки (8), больницы (6). На один район в среднем приходится 17 школ 1-й ступени, 1 детдом, 1,43 библиотеки, 4 избы-читальни, 1 школа политграмоты, 1 народом, 16 больничных коек и 2,75 фельдшерских участка.

Руководство низовыми органами. Значительной частью окружных органов (Челябинским, Ишимским, Верхкамским, Кунгурским, Троицким и др.) за небольшой период, протекавший со времени их создания, проделана громадная работа по качественному под'ему низовых органов: учет и оценка с деловой, политической и социально-экономической стороны и подбор руководящего и технического аппарата РИК'ов и сельсоветов, установление правильных взаимоотношений между РИК'ами и сельсоветами (установление периодических расширенных заседаний РИК'ов с председателями и техническими работниками сельсоветов, периодический об'езд сельсоветов членами и техническими работниками РИК'а, участие представителей Окрик'а в расширенных заседаниях РИК'а, учет охвата РИК'ами хозяйства и административно-культурной работы, учет состояния и поднятия отчетности, выработка единых форм отчетности, поручение РИК'ами отдельных плановых заданий и т. д.

Работа велась путем об'езда и обследования (в некоторых округах все районы обследованы членами президиума ОКРИК'а, прикрепленными к районам ответственными работниками и инструкторами ОКРИК'а), путем получения от РИК'ов экономических описаний районов (Троицкий округ), путем систематического заслушивания в ОКРИК'е докладов председателей РИК'ов по особо разработанной программе. Некоторые округа использовали одновременно по всем районам все методы учета и под'ема работы низовых органов (Челябинский). В связи с этим округами велась непрерывная замена и подбор в районы все более и более сильных работников.

В большинстве случаев в порядке отчетности РИК'ов и при обследованиях от них требовалось не только удовлетворительное ведение текущей хозяйственно-административной работы района, но и возможно полный учет и охват хозяйства района, его сельского хозяйства, торговли, кооперации и промышленности, знакомство с личным составом школьных работников и ходом учебной работы и т. д.

Некоторыми округами поставлена перед РИК'ами задача выработки районных плановых программ агрономической работы, работы по учету и охвату торговли, по наблюдению за кооперацией и т. д.

Значение РИК'а и сельсовета, как низовых органов власти. В результате усиления РИК'а работниками и обрращения его учреждениями, авторитетность РИК'а в населении значительно возросла. Особенно большую и все растущую авторитетность РИК'у придает его способность на месте, без всякой волокиты, разрешать все вопросы, интересующие население. В окрисполком население обращается только в редких случаях (для обжалования и в случаях недостаточного усвоения низовыми органами их функций). В этом отношении РИК является могучим орудием смычки с крестьянством. Большое значение имеет и расширение прав сельсовета, позволяю-

щее большинство дел, получавших решение в волости, ныне решать в сельсовете. В результате РИК и сельсовет дают большое приближение власти к населению.

Расстояние населенных пунктов от сельсовета обычно не превышает 7-8 верст, тогда как расстояние наиболее удаленных пунктов от волысполкома обычно составляло 20-30 верст и иногда доходило до 40-50 верст и более. Расстояние населенных пунктов района от райцентра редко превышает 30-50 верст, тогда как расстояние наиболее удаленных населенных пунктов до уездного центра было в большинстве уездов более 100-150 верст.

Некоторая половинчатость и неясность в этом отношении вызывается недостаточной законченностью и определенностью формулировки прав органов, образованных после районирования. В связи с неустойчивой практикой текущего законодательства и распоряжений центральных органов, недостаточно учитывающих истинный удельный вес новых органов и зачастую приравнивающих облисполком к губисполкомам, окрик'и к исполкомам и РИК'и к волысполкомам, а также в связи со слабостью низовых органов по количеству работников (в сельсовете по-прежнему два работника, а в РИК'е всего 14-16 вместо 6), в целом ряде случаев возможно не приближение, а фактическое отдаление органов власти от населения—на почве недостаточного усвоения своих прав и недостаточного овладения своими обязанностями со стороны низовых органов.

Тот же результат в отдельных случаях может дать и перегрузка низовых органов по количеству дел и обслуживаемого населения. В этом отношении особенно опасными представляются некоторые районы с населением свыше 60 тысяч (в Верх камском, Пермском и Шадринском округах) и сельсоветы с населением свыше 4-5 тысяч челов. Здесь Облисполком внесен вполне достаточный корректив—вариация штатов и ставок в зависимости от величины районов и сельсоветов.

Райбюджет и бюджетная работа районов.

Укрупненный волысполком—райисполком вполне разрешил проблему самостоятельного волостного хозяйства. Только в крупной, укрупненной волости с мощным центром мыслим волостной бюджет и аппарат по его проведению в жизнь. Несмотря на крайне неблагоприятные условия (составление бюджета сейчас же после образования РИК'ов, часто даже в момент их образования, отсутствие опыта, материалов, знания района у новых органов, слабость хозяйства, еще не вполне оправившегося от голода 21—22 г.), бюджеты на 2-ю половину 23—24 г. были составлены и выполняются большею частью вполне удовлетворительно, без образования сколько-нибудь длительной и значительной задолженности. И это несмотря на то, что большинством РИК'ов были переучтены возможности неналоговых доходов от предприятий и от лесов (которые подлежали передаче населению). РИК'и, большею частью, не только выполнили свой текущий минимальный бюджет, но нередко оказались в состоянии в течение летнего сезона произвести некоторые ремонтные работы, увеличить жалованье квалифицированным работникам и осуществили почти все намеченные по бюджету расходы. Таким образом, райбюджет впервые внес в деревню ту ремонтно-строительную работу и ту устойчивость оплаты сельских работников, которых она не имела много лет.

Осуществление бюджета произведено, в общем, в условиях полной законности, без допущения произвольных поборов и «самообложений».

Все это служит доказательством исключительной живучести идеи местного мелкорайонного бюджета, дающего нивовой хозяйственной жизни местного хозяина и твердый план хозяйствования.

Успешный рост районного хозяйства и укрепление районного бюджета побуждают некоторых местных работников ставить даже вопрос о создании в 25-26 году особого бюджета сельсовета и о необходимости подготовительных к нему работ (Тюменский ОКРИК).

Обычная мощность районного бюджета—от 20 до 100 тыс. руб. в год.

Райбюджеты области на 1924-25 г. идут довольно далеко по пути децентрализации местных средств и местных расходов. В доходную часть райбюджета включены: 100 проц. отчислений от наследственных пошлин, 50 проц. отчислений с доходов от госземимуществ, 50 проц. от надбавки к патентному сбору, 100 проц. ренты, 20-30 проц. надбавки к с.-х. налогу, все местные налоги (за исключением налога с грузов и биржевых сделок); в расходную часть—содержание раймилиции (кроме начальника), содержание РИК'а (кроме выборного состава), места заключения районного значения, содержание коммунальных зданий и районных предприятий, содержание санитарного надзора и пожарной охраны, дорог райзначения, хозрасходы и технический персонал школ 1 ступени, полное содержание детдомов райзначения, детские сады, очаги, площадки и т.д., избы-читальни, нардома райзначения, лечебные учреждения райзначения и фельдшерские пункты, учреждения охраны материнства и младенчества районного значения, транспорт больных по районным учреждениям, районные земельные комиссии, землеустройство районного значения, агрикультурные мероприятия районного значения, хозяйственные и канцелярские расходы по агрономическим и ветеринарным пунктам, по агропропаганде в районе, по сборным пунктам, хозяйственные расходы по судам и следственным участкам, инвалидные учреждения районного значения, трудовая с.-х. помощь и пенсии и пособия в районе.

Овладение районным хозяйством и административно-культурной работой. Основная задача РИК'ов—овладение районным хозяйством и административно-культурной работой района. Выполнению этой задачи районами области, при содействии областных и окружных органов, положено в общем более или менее надежное начало.

В районах большинства округов ведется работа по выявлению и изучению районного хозяйства.

Главной работой, выполненной по единой областной программе и давшей районам знание районного сельского хозяйства, является проведенный по области сплошной сельскохозяйственный учет. Этот учет, оставивший в сельсоветах и РИК'ах единообразный первоначальный документальный материал, является основанием единства учета населения и хозяйства всеми органами области. По единой областной программе ведется в районах также постоянное наблюдение за рыночными, государственными, кооперативными и частными ценами и за подвозом хлеба и пригоном скота на рынки районов, а также за видами на урожай. Значи-

тельная часть районов имеет особых постоянных агентов учета хозяйства — райстатистиков.

Независимо от работ по единой областной программе районами значительной части округов ведется наблюдение и учет районной промышленности, торговли и кооперации. В некоторых округах (Челябинский) райисполкомы делают периодические доклады по единой систематической программе, включающей целый ряд вопросов о состоянии всех основных отраслей районного хозяйства. В ряде районов установлен порядок периодических докладов руководителей промышленных, торговых и кооперативных учреждений и предприятий в райисполкомах. В некоторых округах (Троицкий) районами по требованию округа составлены экономические описания районов, в других они поставлены перед РИК'ами на очередь. Будучи сильными и авторитетными органами, райисполкомы на первых же порах оказались в состоянии взять на себя также функции простейшего *регулирования и управления районным хозяйством*.

Передачей райисполкомам мелких районных предприятий была усилена значительно бюджетная мощь РИК'ов и завершено овладение промышленностью сверху до низу: в ведении областного органа сосредоточилась крупная промышленность, в ведении округа — средняя и в ведении района — мелкая, до сих пор не имевшая хозяина. Губисполком и Уисполком большей частью не имели точных знаний не только о частной и кооперативной, но даже и о своей сельской мелкой промышленности. Особенно плохо обстояло дело с консервированными предприятиями. С передачей РИК'ам районных предприятий последние нашли, наконец, хозяина, который оказался в состоянии взяться за регулярную их эксплуатацию. В частности, был восстановлен и пущен в ход ряд бездействующих, консервированных предприятий. Эксплуатация предприятий РИК'ами пока еще не носит вполне правильного характера, в некоторых случаях имеет место хищническая эксплуатация, без восстановления оборудования и построек, но это безусловно явление временное и скоро войдет в норму. На почве перехода к хозяйственной работе имели место единичные случаи ненормального перерождения РИК'а в преимущественно торговый или промышленный орган. Часть предприятий и коммунальных имуществ РИК'ами передана сельсоветам. Одновременно с управлением районной промышленностью РИК ставит эксплуатацию районных доходных статей и коммунальных имуществ, начинает вместе с агрономами и плановыми сельско-хозяйственными органами района — с.-х. или агрономическими советами, плановую работу по изучению сельского хозяйства, успешно проводит посевкампанию, протравливание и очистку семян и т. д. Под наблюдением и при поддержке РИК'ов агропункты и ветучастки начинают оживать и проявлять жизнедеятельность.

Ведя наблюдение за ходом торговли, промышленности и кооперации в районе, РИК активно содействует округу в планомерном их регулировании и кредитовании. В некоторых округах РИК действует в постоянном и тесном контакте с окружными кооперативными союзами, банками, инструкторским аппаратом банков и союзов, как организатор здорового кредита в деревне и низовой наблюдательный пункт за кредитоспособностью сельских потребителей кредита.

Рядом РИК'ов произведен пересмотр состава школьных работников, приняты решительные меры к обеспечению школ учебниками, к ремонту школ и их оборудования. Школы и лечебные заведения впервые получают также вполне твердое и согласное с бюджетным планом обеспечение топливом и др. предметами снабжения. Рядом РИК'ов приняты меры к улучшению дорог, постройке мостов и упорядочению пожарного оборудования. Низовой хозяин уже при своих первых, иногда неумелых шагах проявил таким образом достаточную твердость и плодотворность своей работы и дал деревне то, чего она до него не имела и не могла иметь.

Начато РИК'ами также овладение работой сельсоветов, периодический об'езд их, проверка личного выборного и технического состава и состояния дел, инструктирование на совещаниях при РИК'е и т. д., но в этом отношении работа еще только начата и достижения не велики, тем более, что слабый аппарат сельсоветов трудно поддается улучшению и замене.

Вообще, конечно, делу овладения районом положено только начало и вся работа в этом отношении находится еще впереди. Иначе и быть не может, так как организация РИК'ов закончилась только к апрелю, а организация укрупненных сельсоветов продолжалась и позднее.

Ведомственное районирование.

Административные органы.

Районирование административных органов области совпало с реорганизацией бывших отделов Управления и органов милиции, уголовного розыска и мест заключения в Административные Отделы.

Результатом районирования и указанной реорганизации системы административных органов явилось прежде всего значительное сокращение штатов, как управленческого аппарата, так и строевого состава.

	До районирования.	После районирования.
1. Административные органы	3042	199
2. Строевой состав милиции	4397	2683
	(по штатам центра)	

В результате сокращения управленческого аппарата административные органы приобрели необходимую им гибкость и упрощение структуры, а также значительно приблизились к населению: до районирования по 4-м губерниям было 145 районов милиции, теперь их—203. Исключение составляет Тобольский округ, где по бывшим Сургутскому и Березовскому уездам было 8 районов, а ныне только 3, и где милиционер ранее обслуживал одну волость, а ныне—3-4 сельсовета, значительно превышающие ее по населению и территории.

Сокращение строевого состава нельзя признать положительным результатом районирования и реорганизации административных органов.

Кроме упрощения аппарата, приближения его к населению и сокращения штатов районирование и реорганизация административных органов дали следующие весьма ценные положительные результаты:

1) Упрощение и упорядочение работы аппарата в результате концентрации в одном органе—административном отделе—ранее разпыленных административных функций.

2) Укрепление низовых органов милиции, их подчинение райисполкомам, уничтожение несогласованности и параллелизма в работе с низовыми органами власти, улучшение материального обеспечения работников милиции.

3) более быстрое продвижение распоряжений центра, единообразие работы административных органов, упрощение удовлетворения нужд населения в административных органах.

Права и обязанности областного и окружных Административных отделов установлены в законодательном порядке лишь 11-го августа 24 года. До этого времени административные органы существовали на Урале на основании проектов положения, принятых областными органами власти.

Рабоче-крестьянская инспекция.

Районирование органов РКИ на Урале совпало с перестройкой указанных органов, в связи с изменением их задач, согласно постановлений XII партсъезда и X Съезда Советов. Эта перестройка несколько задержала темп ведомственного районирования.

До районирования аппарат РКИ имел следующее построение: Управление Уполномоченного Наркомата, 4 губ. отдела, 28 уездных уполномоченных и управление РКИ Пермской железной дороги.

Управление Уполномоченного об'единяло и руководило деятельностью всех инспекций; ему была передовверена значительная часть прав Наркомата. По постановлению Уралэконо, утвержденному Наркоматом, губ.отделы были ликвидированы, без создания вместо них окружных отделов.

Таким образом в Области остался единственный орган РКИ—Областной Отдел РКИ, с управлением РКИ Пермской железной дороги при нем. В последнее время, однако, предполагено выделить из областного органа окружных уполномоченных, с общим штатом в 40 человек. Целесообразность и жизненность их покажет уже будущее. Штаты по ведомству РКИ на Урале сократились с 589 человек до 118 человек, или на 471 человек (60%).

Концентрация работы в областном центре и ликвидация губинспекций дали следующие результаты:

1) отбор наиболее квалифицированного политически и технически состава работников,

2) усиление и углубление, в связи с подбором сотрудников, операционной деятельности, с заметно меньшими затратами средств,

3) строгое планирование работы и улучшение выполнения плановых заданий,

4) резкое изменение в характере собираемого материала; его большая систематизация и углубление, единство системы, наиболее полная свodka и скорая и полная реализация,

5) упорядочение и усиление контроля и учета производственной работы и возможность регулирования операционной деятельности отдела с методической стороны,

6) упрощение взаимоотношений с центром и местными партийными и советскими органами.

После районирования права и функции Управления Уполномоченного в общем и целом перешли механически к Областному Отделу с весьма незначительными видоизменениями.

Все же отсутствие официально утвержденного положения создает неопределенность при проведении слияния с ОблРКИ специальных инспекций, например, Пермской дороги, подчиненной Центральной Инспекции транспорта и связи. Управление РКИ Пермской дороги руководится Областным Отделом, но это объединение работы, дающее безусловно положительные результаты, не оформлено и подлежит оформлению в законодательном порядке в самом ближайшем времени.

Права и обязанности Областного Отдела, по урегулированию этого вопроса, будут вполне соответствовать задачам и характеру работы ведомства РКИ на Урале.

Военкоматы.

В результате районирования военных органов Урала система: 4 Губвоенкомата, 22 Уездных Военкомата и 825 волостных военных делопроизводств сменилась системой: 1 Областной Военкомат, 15 Окрвоенкоматов и 203 районных военных делопроизводства.

Утвержденные только 11 марта 24 года и вновь введенные штаты дают сокращение с 545 до 325 человек, т. е. на 220 человек.

Права военкоматов Области—Областного и Окружных—сравнены с правами Губвоенкоматов и Увоенкоматов. Это уравнивание безусловно отрицательно влияет не только на работу военного ведомства, но и на работу местных органов власти вообще.

Как положительное достижение, в значительной степени в результате районирования, надлежит отметить уточнение учета военнообязанных (прибавление учетных данных с 1-го Сентября 23 года по 1-е февраля 1924 г. на $4\frac{1}{2}\%$).

Учет военнообязанных, командного, хозяйственного и политического состава проходит в Окрвоенкоматах и РИК'ах. Постановлением Облисполкома от 9-го мая 24 года намечена передача первичного учета военнообязанных в укрупненные Сельсоветы. Эта необходимая мера встречает ныне пока весьма значительные затруднения вследствие слабой подготовленности личного состава Сельсоветов к учетно-войсковой работе. Принятые меры, однако, приведут, надо полагать, к разрешению этого вопроса для всей области уже в недалеком будущем.

Снижение учета военнообязанных в Сельсоветы и комхозполитсостава в РИК'и проводится в жизнь с санкции Облисполкома, но без утверждения центральных органов.

Учет медицинского и ветеринарного персонала производится Окрвоенкоматами, но в дальнейшем, после получения точных данных, может быть также с успехом передан в РИК'и.

В деле учета лошадей, повозок и упряжи не произошло никаких изменений.

Следует отметить также следующие достижения районирования:

1) в хозяйственном отношении—значительное сокращение в содержании личного состава аппаратов и расходов по их материально-хозяйственному обслуживанию и упрощение снабжения войсковых частей.

2) возможность организации постоянной твердой сети учебных пунктов, вследствие достаточной для этого крепости в бюджетном и культурном отношениях укрупненных районов и Райисполкомов,

3) улучшение, в результате сокращения штатов, квалификации окружных и районных работников, первых за счет Губвоенкоматов, вторых за счет Увоенкоматов и за счет отбора лучших волостных работников.

В целях устранения отмеченного выше ненормального правового положения Военкоматов Области и для установления планомерности и организованности в их работе необходимо:

а) подчинить Облвоенкомат по линии военного ведомства непосредственно центру;

б) подчинить во всех отношениях Облвоенкомату все части, учреждения и заведения военного ведомства местного значения, расположенные на территории Области;

в) предоставить Облвоенкомату, в целях надлежащего использования местных особенностей, особые права в мобилизационно-учетной работе, приравняв таковые с соответствующим функциям Штаба Военного Округа;

г) выработать и провести в законодательном порядке особые положения, рассматривая Облвоенкомат, как следующую ступень ниже Штабokra, но значительно выше Губвоенкомата;

д) представить Облвоенкомату в отношении подчиненных ему частей, учреждений и заведений права командира корпуса, а Окровоенкомат—права командира бригады;

е) провести в законодательном порядке положения о районных и сельских военделопроизводствах, передав им первичный учет военнообязанных;

ж) изменить действующее руководство по учету лиц командного, хозяйственного и политического состава, передав учет их в военделопроизводства РИК'ов;

з) предоставить Облвоенкомату право учета командного административного, хозяйственного и политического состава, каковой ведется Штабом Округа;

и) расширить права политического Секретариата, приравняв таковые к Подиву.

Судебные органы.

Система судебных органов Области в результате районирования претерпела следующие изменения.

До районирования: 4 Губернских Суда, 25 Уполномоченных Губсуда в уездах, на правах членов Губсуда, из Нарсудей, 197 участков

Нарсудов, 104 следственных участка, 27 судебных исполнителей 25 нотариальных контор, 4 Коллегии защитников.

После районирования: Областной суд, с постоянными кассационными сессиями в Перми, Челябинске и Тюмени, 15 уполномоченных Облсуда в округах, 220 нарсудов, 130 следственных участков, 20 судебных исполнителей, 25 нотариальных контор и одна коллегия защитников.

Областной суд действует в составе: 1) Пленума, из всех членов Облсуда; 2) Президиума, из 5 членов; 3) уголовного и гражданского отделов, действующих, как в областном центре, так и на местах, в виде постоянных Судебно-Кассационных сессий и 4) Дисциплинарной Коллегии. Нотариат, инструкторско-ревизионная часть, часть личного состава, архив, статистика и бухгалтерия сосредоточиваются при Областном Суде и распространяют свои действия на территорию всей области.

Каких-либо новых прав и обязанностей Уралоблсуд, по сравнению с Губернским судом, не имеет за исключением организации в его схеме Президиума, которого в Губсуде не было.

Постоянные Судебно-Кассационные Сессии выполняют те же функции, что и Губсуды, за исключением административных функций.

Уполномоченным Облсуда может придаваться право инструктирования и ревизии, чего раньше не было и что составляло исключительно обязанности Губсудов.

Последние же не могли своим аппаратом охватить надзор и ревизование нарсудов так полно и всесторонне, как это делает Уполоблсуда.

В среднем на каждый судебный участок Области приходится 24.531 чел. (считая Трудсессии и Дежкамеры).

До районирования 4 бывших Губсуда имели штат в 741 человек; в настоящее время штат Областного Суда равен—390 человек (включая и его три постоянные Судебно-кассационные сессии).

Таким образом сокращение произошло на 351 человек (53%). Количество уполномоченных с 26 человек сокращено до 15. Количество персонала, обслуживающего судебные и следственные участки, увеличилось на 193 человека. Количество судoisполнителей сокращено с 27 до 20. Нотариат остался без изменений. Всего по судебным органам сокращение равняется 176 человек.

Вопрос о приближении судебной власти к населению—в настоящее время нельзя считать разрешенным удовлетворительно, так как не во всех округах районы имеют камеры нарсудов и нарследователей.

Общее количество следственных участков, обслуживающих сельское население, равно 110, т. е. в среднем каждый следственный участок обслуживает почти 2 района. Лишь в Тюменской округе границы района и следучастка совпадают.

Судебные участки, (всего 220 участков и 151 сельский участок на 203 района) совпадают с районами в округах: Верхкамском, Пермском, Тюменском, Екатеринбургским, Челябинском, Златоустовском и Тобольском. В остальных округах число участков Нарсудей меньше числа районов.

*) одна на область Коллегия Защитников преобразуется в 15 Окружных Коллегий Защитников.

Работа судебнo-кассационных коллегий после районирования значительно повысилась.

Причиной увеличения интенсивности работы является освобождение сессий от административных обязанностей и возможность для них всецело отдаться судебнo-кассационной работе.

Освобождение сессий от административных функций дает большую возможность использовать их также для ревизий и инструктирования судебнo-следственных органов.

Создание Президиума Облсуда обеспечивает более быстрое разрешение вопросов.

В общем же и целом Облсуд несет те же права и обязанности, как и Губсуды, но в областном масштабе.

Положение о Судостроительстве области не разрешает в полной мере поставленных районированием задач. Положение об Облсуде в некоторых случаях даже ухудшает положение, существовавшее до районирования. Например, положение об Облсуде устанавливает порядок принесения кассационных жалоб и протестов на приговоры и решения сессий в Верховный Суд через Председателя Облсуда, тогда как раньше Губсуды отправляли такие жалобы непосредственно в Верховный Суд. Таким образом, создается лишняя инстанция и замедление в обжаловании.

Ненормальнымъ следуетъ признать также предложенный Нарком'юстом порядок утверждения нарсудей в Области, а не Округами.

Прокуратура.

Штат Прокуратуры до районирования—233 человека, после районирования 194 человека, т. е. сократился на 39 человек (16%). Сокращение произошло за счет бывших Губернских и Уездных Прокуратур.

Внутреннего упрощения аппарата не произошло, но улучшение имеет место, т. к. во главе окружных Прокуратур поставлены наиболее квалифицированные работники. Кроме того, наличие в Округе 3-х Помощников Областного Прокурора (в уездах было по одному) дает возможность целесообразно распределить работу, шире и глубже ее охватить.

В Управлении Областной Прокуратуры после районирования был сосредоточен более квалифицированный состав, чем то имело место до районирования.

Права и обязанности Прокуратуры в Области по существу остались прежними: сужения или расширения прав не произошло. Прокуратура в области действует на основании Положения о Судостроительстве.

Приближение аппарата Прокуратуры к населению места не имеет, наоборот, произошло некоторое его отдаление, так как бывшая сеть уездных прокуратур была гуще, чем существующая ныне сеть окружных прокуратур.

Земорганы.

До районирования на территории Уральской Области функционировали: управление Уполномоченного Наркомзема, 4 Губернских Земельных управления, 24 Уездных управления. После районирования на Урале образованы: Областное Земельное управление, 15 Окружных управлений.

По временному положению об Областном Земельном управлении его компетенция уточнена и в некоторых частях расширена по сравнению с правами Губземуправления. Окружные Земельные Управления приняли на себя функции бывших Уездных Земельных Управлений и часть функций Губземуправлений.

Сеть учреждений земорганов после районирования изменилась следующим образом:

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ.	ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ
1. Агрономических участков . . . 82	1. Агрономических участков . . 130
2. Землеустроительных участков . —	2. Землеустроительных участков 65
3. Лесничеств 138	3. Лесничеств 157
4. Ветеринарно-врачеб. участ. . 130	4. Ветеринарно-врачеб. участ. . 157
5. „ фельдш. пунктов 69	5. „ фельд. пунк. . . 69
6. Ветскладов 4	6. Ветскладов 15
7. Губсельскладов 4	7. Област. Отд. Госсельскл. . . 15
8. Отделений Госсельсклада . . 19	8. Районных Отделен. 11

Движение специалистов, низшего технического персонала, а также лесной стражи представляется в следующем виде:

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ.	ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ
1. Лесных работников 6290	1. Лесных работников 4.434
2. Землемерно-технич. перс. . . 256	2. Землемерно-технич. персон. 365
3. Участкового агроперсон. . . 161	3. Участкового агроперсонала . 169
4. Ветперсонала 257	4. Ветперсонала 286

В результате районирования получилось значительное сокращение административно-управленческого аппарата, а технически-оперативный персонал, непосредственно обслуживающий население, наоборот, значительно увеличился, если не считать сокращения низшего персонала работников лесной стражи.

Районирование земельных органов внесло следующие улучшения в их работу:

1) устранение двойственности подчинения губернских земорганов Наркомзему и Уполномоченному НКЗ на Урале и той несогласованности действий, которая оттого возникала,

2) улучшение работы земельных комиссий (одновременно с большим уменьшением их числа с 855 до 219), вследствие подбора постоянного персонала и улучшения его качественного состава,

3) создание близкого к лесничествам административно-руководящего аппарата, в виде окружных лесных под'отделов, вместо отдаленных губернских органов, обеспечивающее лучшее ведение лесного хозяйства,

4) устранение в значительном числе случаев несовпадения лесничеств с административными границами,

5) сокращение административных учреждений по землеустройству с 29 до 16, давшее возможность за счет сокращения административного аппарата увеличить технический аппарат и работу на местах,

6) согласование и совпадение агрономических, ветеринарных и землеустроительных участков друг с другом и с границами районов и вытекающая отсюда возможность увязки работы указанных участков между собой и с деятельностью районных органов власти.

7) создание районных с-х. советов и связанная с ними возможность для всех специалистов, работающих в районах, углубления работы и постановки ее по единому, согласованному плану.

8) увеличение числа замещенных агро- и ветучастков и повышение квалификации агро-и-ветработников.

9) организация вместо далеких от населения и не дававших возможности вести точный учет семенного фонда губернских органов окружных подотделов сэмзуды, давших большие положительные результаты.

10) создание при окружных органах института специалистов по учету госземимуществ и большая работа по их выявлению, учету, сдаче в эксплуатацию и разделению их на имущества государственного и местного значения.

До районирования все совхозы Области находились в распоряжении губернии и только в исключительных случаях они передавались в распоряжение уездов. После районирования Областное Земельное управление, в целях развития имеющих областное значение совхозов, приняло в свое ведение 13 совхозов. Все остальные совхозы оставлены в распоряжении Окружных Земельных управлений, дабы заинтересовать местные органы власти в наилучшей постановке дела в них.

Для обеспечения земельным органам возможности планомерного ведения лесного хозяйства необходимы дополнения и изменения Лесного Кодекса применительно к условиям работы в районированной области, предоставляющие возможность разрешения целого ряда вопросов на месте.

Несмотря на проведение районирования, взаимоотношения Областного и Окружных Земельных органов определяются законодательством, действующими применительно к губернским и уездным органам. Передачей функций ГЗУ Областному отделу решение некоторых вопросов угаляет от мест работы, что в конечном итоге не ускоряет, а тормозит работу. Дабы уничтожить неясность в вопросах действующего законодательства, необходимо провести скорейшее разграничение функций между НКЗ и Областным Земельным управлением, между Областным и Окружным Землеуправлением, а последних с Райисполкомами.

Неопределенность положения с местными и государственным бюджетами создавала большие затруднения в работе земельных органов. Разнообразие источников для составления бюджета земорганов отразилось отрицательно и на плановом ведении работы и на непосредственном осуществлении этих планов. В области бюджета и финансов существующее законодательство должно быть пересмотрено.

Финорганы.

В результате районирования Урала система финорганов:

Управление уполномоченного на Урале, 4 Губфинотдела, 23 Уфинотдела, 7 приписных прихода-расходных касс—сменилась системой:

Областной Финотдел, 15 Окрфинотделов, и 203 районных финансовых частей Райнсполкомов в составе налогового и сметного столов и районной кассы.

Прписные кассы, сеть которых в первый период районирования была увеличена до 18, по мере укрепления новых форм аппарата, а главным образом по мере организации райфинчастей, ликвидировались и к концу августа 24 г. их на Урале уже не было.

Изменение штатного контингента аппарата Области в связи с районированием характеризует следующая таблица *):

Всего сотрудников.			В т о м ч и с л е.					
До районирования.	После районирования.	% сокращения.	Н а л о г о в ы х.			Н е н а л о г о в ы х.		
			До районирования.	После районирования.	% сокращ.	До районирования.	После районирования.	% сокращ.
4255	3289	22,8	2866	1843	35,7	1369	1446	5,4

Сокращение аппарата было бы более значительно, если бы одновременно с районированием не произошло некоторого нового усложнения функций финорганов (усиление работы по госдоходам, выделение работы по местным финансам, выделение из налогового аппарата ячеек по неналоговым доходам, организация финансового контроля и т. д.).

Основным результатом районирования является большое приближение аппарата к населению. За Облфинотделом не сохранено оперативно-налоговых функций и при нем нет областных комиссий, за исключением комиссии по сельхозналогу. При таком положении Облфинотдел является чисто руководящим органом, осуществляющим надзор за деятельностью местных органов. Все права бывших Губфинотделов присвоены Окружным финотделам, в частности при них имеются окружные налоговые комиссии. Фининспекторские участки усилены квалифицированными работниками, количество их увеличено с таким расчетом, что участок охватывает от одного до пяти районов. Райфинчасть, как низовая ячейка финорганов дает возможность непосредственного соприкосновения аппарата с плательщиками налогов. До районирования налоговая работа велась членами Волисполкомов лишь наряду с другими работами. Наконец, частично функции бывшего Волисполкома (составление — под руководством финчастей и фининспекторов — списков плательщиков, наблюдение за уплатой с.-х. налога и т. д.) переданы сельсоветам. За краткий период районирование дало следующие большие достижения в области финансовой работы:

- 1) усиление налоговых поступлений и более полное выполнение налоговых заданий (выполнение 114 и 135 процентов в третью и четвертую кварталы против 86 проц. в первую и вторую),
- 2) более реальное изучение платежных способностей населения, вследствие приближения фининспектора к плательщику,
- 3) большую правильность обложения, уменьшение количества жалоб и ослабление недоимочности,

*) в этой таблице есть некоторое расхождение цифр с общей сводной таблицей штатов области, что объясняется различными сроками, на которые взяты цифры.

4) увеличение поступления неналоговых доходов, вследствие выделения и усиления аппарата по неналоговым доходам (1.359 тысяч рублей неналоговых доходов за 1922-23 год и 4.534 тысячи рублей за 23-24 год).

Выделение в Оксфинотделах и Облфинотделе особых частей по местным финансам обеспечило планомерное развитие местных финансов. Организация низовой ячейки по местным финансам в виде сметного стола при райфинчасти дала возможность строить более реальные бюджетные предположения. Функции Облфинотдела в области местных финансов мало чем отличаются от функций бывших Губфо; проведена лишь децентрализация, расширявшая самостоятельность окружных финорганов.

В отношении исполнения госбюджета существенных изменений районирование не вызвало. Функции бывших Губфо целиком перешли в Облфо. Увеличился лишь объем работы, в связи с увеличением для Облфо по сравнению с Губфо под'отчетных единиц.

Замена губернской системы финансоаппарата окружной упорядочила взаимоотношения с местами, улучшила их работу, обеспечила ее правильность под единым руководством из Области и упрочила связь мест с руководящим органом, в смысле быстрого получения указаний.

Органы госстраха.

В связи с районированием в системе и положении страховых органов области произошли следующие изменения: 1) укрупнение районов и объединение нескольких мелких районов в один страховой район, 2) устройство в укрупненных районах, с количеством не менее 9.000 дворов, агентских ячеек из 3-х лиц, 3) качественное улучшение аппарата, по партийной и технической квалификации, 4) расширение прав и функций Областной Конторы по сравнению с Губстрахом (увеличение лимитов по приему рисков и ликвидации убытков) и окружных агентств по сравнению с уездными. Недостатки организации органов Госстраха: несовпадение страховых районов с административными районами и не проведенная еще окончательно децентрализация расходования фондов на превентивные и репрессивные мероприятия.

Органы управления промышленностью.

В связи с районированием в системе органов, управляющих уральской промышленностью произошли большие изменения. Промышленное бюро ВСНХ на Урале (Уралпромбюро) было преобразовано в Областной Совет Народного Хозяйства.

Крупная трестированная промышленность области была разделена на предприятия общесоюзного значения (Наеждинский металлургический Комбинат, Уральский медный трест, Южно-Уральский металлург. трест, Пермский горнозаводский трест, Уральский платиновый трест, Кизеловские копи, трест «Русские Самоцветы»), федерального значения (Уральский золоторудный трест) и областного (Екатб. горнометаллургический, Средне-Уральский горнозаводский, Ураласбест, Пермский соляной, Уралхим, Камоуралбумлес, Уралтекстиль, копи Егоршинские, Полтаво-Брединские и Челябинские).

Средняя промышленность, находившаяся ранее в ведении Губсовнархозов, перешла в ведение Окружных Промкомбинатов (до октября

образованы Екатеринбургский, Тюменский, Челябинский, Златоустовский, Курганский, Троицкий), частью в ведение Окружных Отделов Местного хозяйства, частью в непосредственное ведение Окружных Исполкомов. Местная мелкая промышленность—передана Райисполкомам.

Одна из основных задач районирования — разгрузка центральных учреждений от той работы, которая без ущерба для дела и государственного управления могла бы быть передана местным органам. Во исполнение этой задачи Облсовнархоз должен был быть наделен правами, не меньшими, чем бывшее Промбюро.

Между тем ОСНХ в отношении союзных и федеральных предприятий предоставляются лишь такие полномочия, какие признает возможным передоверить ВСНХ РСФСР от себя непосредственно или по передоверию ВСНХ СССР.

Такое ограничение полномочий ОблСНХ безусловно вредно для дела. Ряд хозяйственных вопросов, возникающих в процессе очередной работы трестов и требующих спешного или даже немедленного разрешения, не могут получить такого разрешения на месте, хотя наиболее полное их освещение и наиболее целесообразное разрешение возможно именно в областном органе, ближе стоящем к предприятию и более осведомленном о его состоянии.

В виду этого к ведению ОСНХ надлежало бы отнести следующие вопросы и предметы ведения по предприятиям федерального и общесоюзного значения:

1) рассмотрение и одобрение производственных программ и смет, планов финансовых и строительных работ, а также всякого рода отчетов и докладов по ходатайствам трестов*);

2) частичное изменение указанных выше программ и планов в пределах утвержденных смет;

3) разрешение вопросов по отчуждению в дозволенных законом случаях национализированных строений, оборудований и вообще частей имущества, предоставленного трестам в основную капитал;

4) инструктирование трестов в их оперативной работе;

5) контроль за представительствами на территории области трестов и синдикатов федерального и общесоюзного значения;

6) назначение и смещение председателя и членов правлений трестов общесоюзного и федерального значения и ревизионных их комиссий с доведением об этом до сведения ВСНХ;

7) вопросы финансирования трестов в форме дотаций, ссуд и пр., с тем, что ассигнованные отдельным отраслям уральской промышленности кредиты из государственных средств должны распределяться по трестам ОблСНХ.

Все сношения трестов с центральными органами и этих последних с трестами как в случаях общих директив, так и в случаях отдельных указаний и распоряжений должны производиться не иначе, как через ОблСНХ.

*) эти функции Обл. СНХ выполняются и сейчас фактически, но формально за ОСНХ признано лишь право „дачи включений“.

ОСНХ должны быть представлены в отношении предприятий окружного значения права, какие примерно в общем принадлежат ВСНХ в отношении промышленности областной.

Здесь целесообразно было бы признать за ОСНХ право инстанции, окончательно разрешающей все вопросы хозяйственного, административного и технического характера и окончательно утверждающей производственные программы, сметы и отчеты, на основе, конечно, общих директив ВСНХ.

Таким образом, ОблСНХ должно принадлежать в отношении предприятий окружного значения:

1) утверждение производственных программ, планов, смет и отчетов с представлением сводных данных по этому предмету на одобрение Облисполкома;

2) утверждение уставов трестов и предприятий окружного значения, организуемых на основе декрета 17-го июля 1923 года, со всеми принадлежащими по этому декрету правами ВСНХ;

3) разрешение вопросов об отчуждении строений, оборудования и частей имущества, входящего в основной капитал предприятий, с последующим уведомлением подлежащих финорганов на предмет учета;

4) разрешение вопросов о всех видах финансирования предприятий окружного значения как из средств местного бюджета, так и из промфонда.

5) установление, на основе общих директив центра, форм и сроков всякого рода отчетности (бухгалтерской, финансовой, технической и статистической), обязательной для предприятий окружного значения.

Органы труда.

Районирование дало значительное сокращение и упрощение органов труда.

Система органов труда:

Управление Уполномоченного Наркомата, 4 Губотдела, 20 уездных камер инспекции труда, 23 инспекторских участка и корреспондентских пункта, 4 губернских управления по соцстрахованию и 48 райстрахкасс — оменились системой: Областной Отдел Труда, 15 окружных камер инспекции труда, 27 участковых инспекторов труда, Областное Управление по соцстрахованию и 42 райстрахкассы.

Произошло сокращение одной промежуточной инстанции от областного до низового аппарата. Низовой ячейкой, подчиненной окружной камере, является участковый инспектор труда. Сеть участковых инспекторов охватывает все наиболее промышленные центры. С.-х. районы и строительные работы обслуживаются специальной внеучастковой инспекцией Облотдела Труда. Штаты органов труда значительно сократились. Одновременно была произведена также перестройка аппаратов посредничества по найму (Бирж труда и корреспондентских пунктов). Биржи Труда оставлены в 6 крупных городских центрах. В остальных окружных центрах и в большинстве районов с участковыми инспекторами образованы корппункты.

При значительном сокращении и упрощении достигнуто большое усиление и улучшение аппарата и его работы:

1) приближение аппарата к населению, в связи с созданием вместо 4-х громовдких губернских аппаратов 15 окружных органов, облеченных почти той же самостоятельностью,

2) более экономное и целесообразное использование наиболее квалифицированных сотрудников,

3) замена назначенского возглавляющего персонала губотделов выборным в округах — старшими инспекторами, выбираемыми профорганизациями,

4) укрепление связи местных органов труда с центром и местными советскими, партийными и профессиональными организациями,

5) возможность, с образованием в областном органе ядра специальной инспекции, вместе с обслуживанием крупной горной и металлургической промышленности Урала, заняться научным изучением санитарно-технических условий труда в указанных отраслях хозяйства,

6) упрощение взаимоотношений между областным центром и местными страхкассами: непосредственное руководство областного центра страхкассами; проведение единого плана и единой системы соцстрахования в области,

7) укрепление финансового положения страхкасс, повышение процента поступлений страхваносов с 49 процентов до 73 процентов, возможность осуществления всех видов страхования, доведение норм пособий и пенсий, до размеров, установленных центром, ускорение выдачи, ликвидация задолженности страхкасс (в значительной степени благодаря большому авторитету Уралсоцстраха),

8) улучшение организации медпомощи застрахованным и установление более правильных взаимоотношений касс с органами здравоохранения.

Органы связи.

Задача, вставшая перед органами связи вместе с районированием — установление связи между всеми новыми органами от Облисполкома до сельсовета. Осуществление этой задачи потребовало коренной перестройки органов связи.

До районирования областной центр не был связан непосредственно со всеми округами телеграфом, не было также прямой почтовой связи со всеми округами. Ход почт не имел необходимой частоты. Многие районные центры были совершенно без предприятий связи.

В результате перестройки сети все 15 окружных центров имеют все виды связи: почтовую, проволочную и радио-прием. Все 203 района ныне обслуживаются нормальным типом почтового учреждения, а 131 район имеет и проволочную связь. Из 3211 сельсоветов обслуживается передвижной почтой 1800, почтово-телеграфными и почтовыми предприятиями — 72 (не считая сельсоветов в райцентрах) и вспомогательными пунктами — 654.

До районирования органы связи на Урале обслуживались 3605 сотрудниками. После районирования в предприятиях связи занято 3553 человека. Несмотря на расширение сети учреждений связи обслуживающий штат, таким образом, дал некоторое сокращение.

Районирование дало также возможность приближения аппарата связи к населению путем образования при всех почти сельсоветах ячеек связи.

На время районирования НКПТ было предоставлено Уральскому Округу Связи право самостоятельного открытия, переброски и закрытия почтовых отделений. Это дало ценную возможность быстрого построения сети. Особенно большое значение имело также то, что вся работа по районированию связи прошла при непосредственном участии в ней всех местных плановых органов.

Управление местного транспорта.

Уральское Областное Управление местного транспорта (Ураломес) до районирования ведало дорогами госзначения, несло общее техническое руководство всем дорожным делом области и вело учет и техническое руководство автомобильным делом. Заведывание дорожным делом местного значения находилось в бывших губернских дорожных органах комхоза. После районирования в Ураломес перешла работа также и по дорогам областного значения. Всего ныне в ведении Ураломеса находится 3572 версты, из них 1575 верст дорог государственных и 1997 верст дорог областных. Одновременно с расширением и укреплением связи с Окриками расширилось и усилилось фактическое руководство Ураломеса дорожным делом в округах. При расширении работы Ураломес свои штаты сократил с 30 до 20 человек.

Общие отделы Окрисполкомов.

Положением об Уральской области предусмотрено при Окружных Исполкомах образование Общих Отделов в составе отделений: канцелярии, финансово-материального, народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. При особых местных условиях Положение допускает выделение из Общего Отдела особых, самостоятельных отделов народного образования, здравоохранения и собеса — по решению Облисполкома и по соглашению с Наркоматами.

В связи с особыми местными условиями и различным их пониманием в различных округах, в течение истекшего недолгого периода образовалось в округах довольно большое разнообразие и пестрота в структуре окружных Общих Отделов и культурных органов. В 11 округах были образованы Общие Отделы. При этом в части округов образовались Общие Отделы, включающие только культурные органы (нарообраз, собез, здравоохранение), в другой части округов в состав Общих Отделов вошел также коммунальный отдел; в третьих округах — также и управления местной промышленностью. В 4-х округах (Челябинском, Екатеринбургском, Сарапульском и Златоустовском) все отделы получили раздельное существование. При этом в некоторых округах хозяйственная часть самостоятельных культурных отделов (всех или части их) передавалась комхозу, а финансовая часть — единой бухгалтерии Окрика. По данным Окрисполкомов положительные стороны самостоятельного и объединенного существования названных отделов имеются в следующем виде:

ПРИ САМОСТОЯТЕЛЬНОМ СУЩЕСТВОВАНИИ

1. возможность самостоятельного распределения кредитов и материальных средств,
2. большая самостоятельность в проявлении инициативы по отдельным вопросам,
3. большая самостоятельность в установлении и выполнении плана работ,
4. непосредственная связь с ответственными областными органами.

ПРИ ОБЪЕДИНЕНИИ

1. сокращение и удешевление аппарата,
2. углубление методической работы культурных органов за счет сокращения их хозяйственных функций,
3. концентрация материально-финансовых ресурсов, централизация заготовок и их более рациональное распределение
4. концентрация работников и усиление квалификации аппарата,
5. облегчение плановой работы, округа,
6. сокращение ведомств. волокиты,
7. регулирование зарплаты и тарификации.

Против единого Общего Отдела выдвигалось также соображение о трудности подыскания главы и аппарата, способного руководить таким сложным отделом, как общий.

Стремясь к единству структуры окружных органов и найдя на основе опыта мест и данных комиссии РКИ, обследовавшей округа, что существование Общего Отдела дает большую экономию в силах, больший порядок в работе и больший рабочий эффект, 3-я сессия Облисполкома в июле 24 года признала необходимым: 1) образование в округах к 1 октября Общих Отделов, объединяющих функции по наробразу, здравоохранению и собесу, 2) создание в округах с сильным коммунальным хозяйством самостоятельных отделов местного хозяйства и 3) слияние в округах со слабо развитым коммунальным хозяйством отделов комхоза с общими отделами после укрепления последних.

Органы комхоза.

В построении органов Комхоза на Урале установилось большое разнообразие. В части округов организованы самостоятельные Коммунальные отделы, в другой части—созданы органы, вошедшие в состав Общих Отделов или в состав Отделов Местного Хозяйства (вместе с органами управления промышленностью).

Постановление 3-ей сессии Облисполкома установило, как общее правило, на ближайшее время самостоятельное существование Коммунальных отделов, вне Общих Отделов Окрисполкома. Но вопрос об объединении или раздельном существовании с органами управления промышленностью остался неразрешенным.

Опыт дает, в общем, положительные результаты объединения Комхозов с промышленными органами.

Объединение Комхозов с Общими Отделами вызывает в отдельных случаях протесты местных органов и тенденцию их к выделению Комхозов, либо в самостоятельный отдел, либо в состав Отдела Местного Хозяйства.

Точного цифрового материала о штатах коммунальных органов на Урале до районирования не имеется, поэтому точное установление степени сокращения этих штатов весьма затруднительно.

Имеющиеся данные свидетельствуют о значительном сокращении аппарата органов Комхоза в связи с районированием. Как общее правило, сокращение аппарата в большем размере имеет место при объединении Наробраза, Здрава, Собеза и Комхоза в Общий отдел и в меньшем, подчас незначительном, размере при объединении Комхоза с окружными органами СНХ.

Уральский Областной Коммунальный Отдел обладает почти теми же правами и полномочиями, что и Главное Управление по отношению ко всей РСФСР.

В новой обстановке, когда местным Исполкомам предоставляется право, с утверждения Центра, производить продажу строений, нуждающихся в ремонте и маломерных, необходимо за областными органами установить право утверждения продажи строений.

Основные недочеты районирования коммунальных органов Урала: недостаточная проработанность положения, структуры и штатов окружных органов и жесткое, в ущерб делу, сокращение штатов окружных органов, включенных в общие отделы.

Органы народного образования.

В отношении органов Народного Образования районирование имело результатом значительное упрощение аппарата (вместо 4 Губоно и 26 УОНО—Уралом и 15 Окром) и большое сокращение числа сотрудников (на 44 проц.):

4 Губоно	169	Уралом	52
26 УОНО	287	Окром	204
всего	456	всего	256

Одновременно достигнуто значительное качественное улучшение аппарата. Партийность аппарата повысилась с 8-10 проц. до 35 проц. Особенно значительно усиление политической и технической квалификации руководящего состава.

В связи с переходом органов Наробраза в состав Общих Отделов произошло также большое упрощение аппаратов: прежние подотделы Соцвоса и Политпросвета заменены соответственными Инспекторами. По положению об Обл. Отделе Народного Образования права его приравнены к правам Губотделов. Эти права недостаточны для регулирования и ведения народного образования в области. Например, в отношении ВУЗ'ов необходимо следующее расширение прав и полномочий: 1) передача Наркомпросом Областному Отделу права утверждения деканата, преподавательского и ассистентского состава ВУЗ'ов (кроме профессорского состава); 2) тоже—в отношении преподавательского и административного состава рабфаков; 3) упразднение, в связи с этим, особой должности Уполномоченного НКПроса по ВУЗ'ам на Урале. В области профтехнического образования необходимо предоставление Уралом права регулирования сети профтехнических учебных заведений, кроме ВУЗ'ов и Техникумов.

Права окружных органов Наробраза, несмотря на слияние их с Общими Отделами Окрисполкомов, в отношении массовых учреждений народного образования были увеличены и, таким образом, была проведена некоторая децентрализация. На окружные органы Наробраз возложено

полное руководство работой школ Соцвоса повышенного типа (школ II-й ступени) и части учреждений профтехнического образования (профшкола, школ фабзавуча), прежде подчиненных Губоно, а также общий контроль и наблюдение за деятельностью учреждений, непосредственно подведомственных Облоно (часть Техникумов).

По создании Райисполкомов членам их, ведающим делом народного образования, было предоставлено право наблюдения и контроля за хозяйственно-материальной и производственной деятельностью массовых учреждений, находящихся на территории района. Право назначения и увольнения педагогического персонала оставлено за окружными органами.

В связи с районированием имели место некоторые временные перебои в работе, в методической части. Эти перебои были результатом несогласованности рабочих планов бывших Губоно. Ныне это устраняется.

Районирование открыло широкие возможности в деле установления единой системы работы на обширной территории области. В этом одна из главных положительных сторон проведения реформы.

Органы здравоохранения.

До районирования на территории Уральской Области функционировали: 4 Губернских Отдела Здравоохранения, 26 Уездных Отделов.

В данное время образованы: Областной Отдел Здравоохранения, 15 Окружных органов Здравоохранения.

Органы Здравоохранения в округах, так же, как и органы Наробразы и Собеса, имели, в начале разнообразное построение. В некоторых Округах Отделы Здравоохранения существовали, как самостоятельные Отделы, а в большинстве округов они были влиты в Общие Отделы на правах отделов. Постановлением 3-й Сессии Облисполкома была введена единообразная форма построения органов здравоохранения в составе Общих Отделов.

Число работников аппаратов управления по здравоохранению после районирования сократилось на 533 человека (72 проц.). Сокращение аппарата вызвано уменьшением числа учреждений, ведающих здравоохранением, а также сокращением штата, по преимуществу канцелярского и хозяйственного, при организации Общих Отделов.

Штаты подведомственных Здравоотделам лечебных учреждений в Области до и после районирования характеризуется следующей сравнительной таблицей *):

	До районирования.	После райониров.
1. Врачи	494	516
2. Лекпомы (фельдш. персонал	1192	1140
3. Акушерки	404	401
4. Прочий персонал	8252	6375
Итого:	10342	8432

Таким образом, общий штат подведомственных лечучреждений по Области сократился на 1910 чел. (18,5 проц.) Сокращение, главным образом, коснулось обслуживающего технического персонала и частью фельдшерского персонала. Число же врачебного персонала несколько повысилось.

*) расхождение цифр с общей сводной таблицей штатов области объясняется разными сроками, к которым относятся цифры, а также некоторой разницей в учетных коэффициентах.

Целесообразные перегруппировки медицинского и обслуживающего персонала, его численное сокращение, повысили квалификацию работников, работающих в лечебных учреждениях.

Что касается сети учреждений здравоохранения, то районирование дало возможность более правильного ее построения и улучшения обслуживания в округах, более мощных, чем бывшие уезды.

Большим достижением районирования является об'единение медснабжения органов здравоохранения на Урале в одном органе (Уралмедторг). В силу создания мощного капитала в Уралмедторге, последний имеет возможность доставлять органам здравоохранения более дешевые и доброкачественные медикаменты, а также устранять частную торговлю, путем открытия сети своих аптек для обслуживания населения, получающего медикаменты за плату.

Районирование с введением положений об Обл. Отделе и Окр. органах Здравоохранения дало возможность проводить работу и построение сети по единому плану, регулировать экономическое положение органов здравоохранения в смысле установления единообразных норм содержания лечебных учреждений и единообразной зарплаты медротникам в округах и пр.

Одним из недостатков положения органов Здравоохранения является все же правовая неопределенность Областного Отдела и окружных органов. Права Областного Отдела должны быть расширены, особенно в деле общего ведомственного руководства по здравоохранению.

Органы собеса.

В связи с районированием области вместо 4-х Губотделов и 28 Уотделов Собеса организован Областной Отдел Собеса и 15 окружных органов. Из них один (Екатеринбург.) является самостоятельным Отделом Собеса, а остальные 14—под'отделами Общих Отделов Окриков. Аппаратом Собеса на местах являются Комитеты Крестьянской Общественной Взаимопомощи—до районирования волостные и сельские, после районирования—районные и сельские. Всего в области имеется 205 районных и 3298 сельских комитетов Взаимопомощи.

Штат органов Собеса после районирования значительно сократился: вместо 210 человек, занятых в бывших губотделах и уотделах, оставлено 109 (51 проц.) и вместо 1928 чел., занятых в Волостных Комитетах, оставлено 616 чел. (31 проц.), занятых в Районных Комитетах. Таким образом из общего числа 2138 работников Собеса оставлено 724 (или 33 проц.).

Права и предметы ведения Окружных Органов Собеса одинаковы с правами Губсобесов. Права Областного Отдела значительно шире прав Губотдела, но не приняли еще окончательного оформления.

Об'ем работы и новые условия районирования требуют дальнейшего расширения прав Областного Отдела, в частности, в области назначения персональных пенсий и в установлении норм обычных пенсий и пособий. Необходимо также предоставление Обл. Отделу более широких административных прав по руководству работой Комитетов Крестьянских Обществ Взаимопомощи по примеру прав, предоставленных Автономным Областям.

Статистический аппарат.

Реорганизация статистического аппарата Области выразилась в смене: Управления Уполномоченного Ц. С. У., 4 губстатбюро и 28 устатбюро,—Областным Статбюро и 15 Окрстатбюро.

Результатом реорганизации было: 1) создание крупной организации и концентрация в области лучших специальных сил, 2) сокращение штатного аппарата с 483 до 383 чел. и 3) значительное повышение его квалификации за счет сокращения.

Особенно благоприятно отразилось на статаппарате низовое районирование. Оно создало низовой статаппарат—районного статистика. Волостной статистик был невозможен вследствие многочисленности волостей.

С созданием сети райстатистиков, завершившей статистическую сеть области, открылись для статистики области большие возможности:

1) доведения статистической работы до ближайшего соприкосновения с объектами учета.

2) использования богатого материала, накапливающегося в результате административной и хозяйственной деятельности Райков и Сельсоветов.

3) установления единства статистического материала, которым оперирует вся сеть органов власти от Райисполкома до Совета Труда и Обороны.

Проведенные в 24 г. единые списки хозяйств, которые являются одновременно документами делопроизводства сельсовета и основой для статистических таблиц Райисполкома, Окрисполкома и Облисполкома, основанных на единых и статистически правильных данных, являются яркой иллюстрацией тех возможностей, которые дало низовое районирование. В результате ныне на Урале все ведомства обслуживаются единым согласованным статматериалом.

Замена волстатистиков райстатистиками дала также большое сокращение аппарата и еще большее увеличение его оплаты и квалификации.

После районирования, с передачей записи актов гражданского состояния в Сельсоветы и с приближением ее таким образом к населению, регистрация актов стала много более полной.

Вследствие соображений бюджетного порядка и слабости окружных органов, окружным статорганам придан характер, промежуточный между губернскими и уездными, ближе к уездным (по преимуществу собирание, но не обработка материалов). К этому же ведет тот факт, что некоторые отрасли статистики (бюджетная, промышленная, труда) не приспособлены к дробной разработке. Такое построение Окружных статорганов повлекло за собой неспособность их в достаточной степени обслуживать нужды Окружных Исполкомов. В областном органе увеличение масштаба работы дало возможность провести некоторые организационные улучшения, по сравнению с обычным аппаратом Губстатбюро (преобразование Отдела Экономической Статистики в Отдел Торговой Статистики, образование специального отдела Бюджетной Статистики, организация специального отдела динамики и баланса, ведущего конъюнктурные наблюдения и приступающего к составлению баланса отдельных отраслей хозяйства Урала).

Районирование парторганизаций.

Обязательным предварительным условием успеха районирования, при сравнительно быстром его проведении, является наличие единой крепкой и сплоченной партийной организации. Можно определенно сказать, что на Урале районирование в такой короткий срок совсем не удалось бы, или во всяком случае прошло бы со значительно большими затруднениями, если бы Урал не имел своей дружной дисциплинированной партийной организации, объединяемой еще до районирования Областным Бюро ЦК Партии. Очень важно было наличие авторитетного в глазах всех местных организаций областного партийного центра.

Бюро ЦК сумело обеспечить прежде всего единство действий. Если бы не было такого Бюро, не было бы единства действий. Каждая губерния в большей мере сохранила бы свои внутренние центробежные силы. Кроме того с помощью Бюро ЦК произошло взаимное ознакомление друг с другом работников разных губерний. Бюро провело ряд областных совещаний, на которых участвовали руководители и наиболее ответственные работники всех губерний, уездов и важнейших промышленных и сельскохозяйственных районов. На этих совещаниях работники знакомились друг с другом и с положением в каждой губернии, а стало быть и во всей Области. Знакомство работников Области между собой позволило провести районирование без назначенства, так как все основные кандидатуры могли быть своевременно взвешены на местах. С другой стороны подготовить перестановку работников по области могло только Бюро ЦК, имевшее опыт нескольких лет работы, связи с местами, учет работников, их работы и так далее.

Уралбюро ЦК как раз в последний год своей работы перед районированием установило более тесную и непосредственную связь с местными организациями—вплоть до райкомов и даже ячеек ряда крупных заводов. Эта связь позволила Бюро поставить учет работников области не только на основании бумажных анкет, но и на основании непосредственного знакомства с их работой и с отношением к ним местных организаций. Это обстоятельство дало возможность так перераспределить работников при районировании, что, во-первых, при первых выборах новых руководящих партийных органов (окружкомов, райкомов, Обкома) на местах нигде не было осложнений, и во-вторых, произведенное перераспределение работников за очень ничтожным исключением оказалась правильным. Отсюда первые основные выводы о необходимых, подготовительных к районированию работах.

Территория, подлежащая районированию, должна иметь руководящий партийный центр, авторитетный в глазах всех местных органов и имеющий с ними достаточно продолжительную живую и письменную связь. Там, где районирование должно захватить несколько губерний, не имеющих своего краевого или областного партийного центра, необходимо начать с создания такого центра (Бюро ЦК), которому надо обеспечить до районирования возможность более или менее продолжительной работы по ознакомлению с состоянием местных партийных организаций, составом работников, специфических особенностей отдельных районов и т. п.

Второй коренной вопрос заключается в том, что до начала районирования надо самым тщательным образом заранее наметить и подготовить работников для укомплектования будущих руководящих органов.

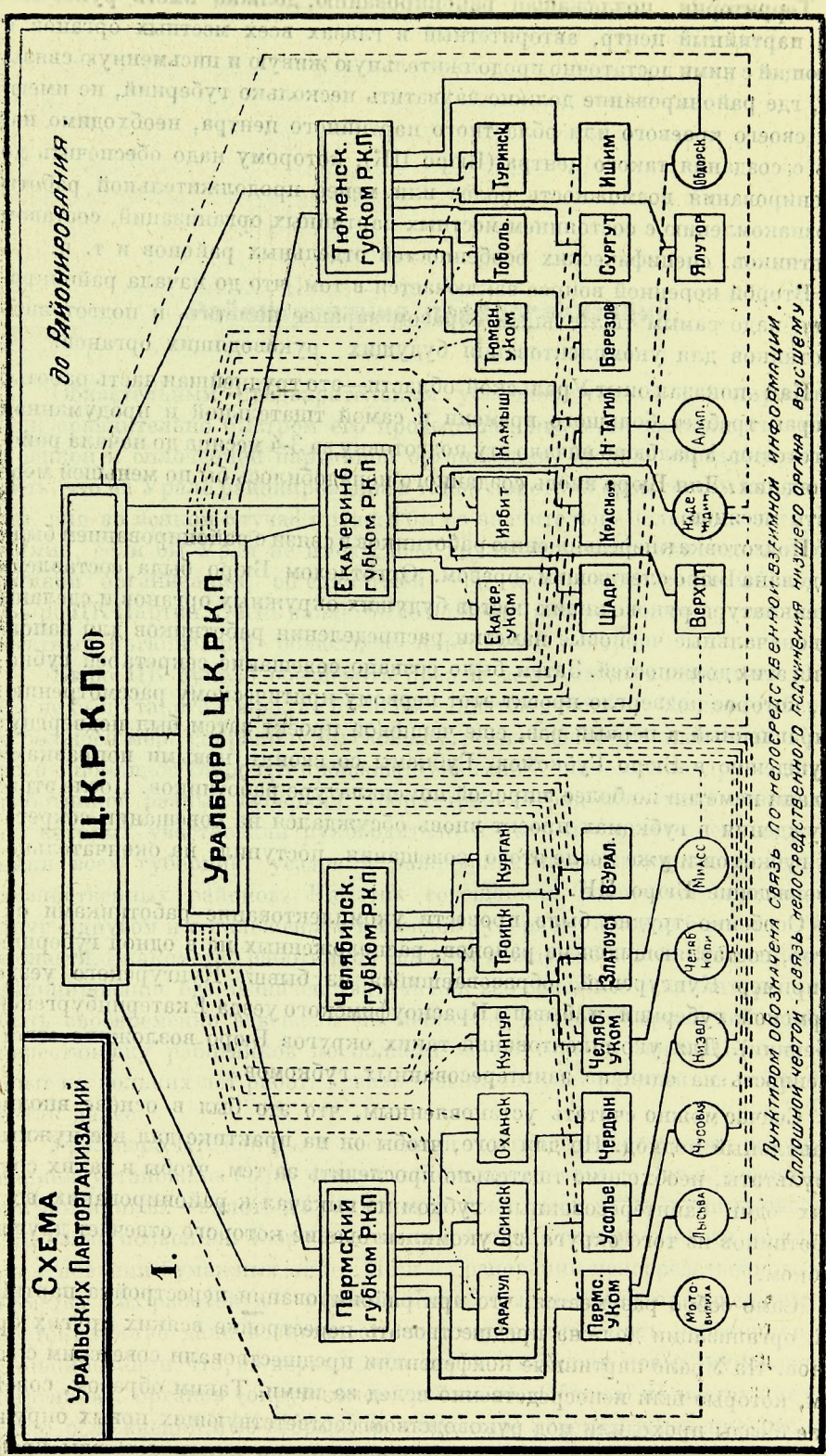
Как показал опыт Уральской области—это труднейшая часть работы, которая требует большого времени и самой тщательной и продуманной подготовки. Уралбюро начало эту подготовку за 3-4 месяца до начала районирования. Для Бюро вновь созданного понадобилось бы по меньшей мере шесть месяцев.

Подготовка к передвижению работников в связи с районированием была проделана Бюро следующим образом. Орготделом Бюро была составлена номенклатура руководящих постов будущих окружных органов и сделаны первоначальные черновые наброски распределения работников для заполнения этих должностей. Затем было созвано совещание секретарей губкомов, которое подвергло проект этот первому критическому рассмотрению. Исправленный в первый раз, еще черновой проект затем был подвергнут обсуждению в Бюро Губкомов. Губкомы со своими новыми поправками сделали наброски по более широкой номенклатуре работников. После этого обсуждения в губкомах проект вновь обсуждался на совещании секретарей губкомов и уже после этого совещания поступил на окончательное утверждение Бюро ЦК.

Особенно трудно было провести укомплектование работниками округов, составляющихся из районов, расположенных не в одной губернии (например Кунгурский, образовавшийся из бывш. Кунгурского уезда Пермской губернии и бывш. Красноуфимского уезда Екатеринбургской губернии). Для укомплектования таких округов Бюро возложило ответственность на один из заинтересованных губкомов.

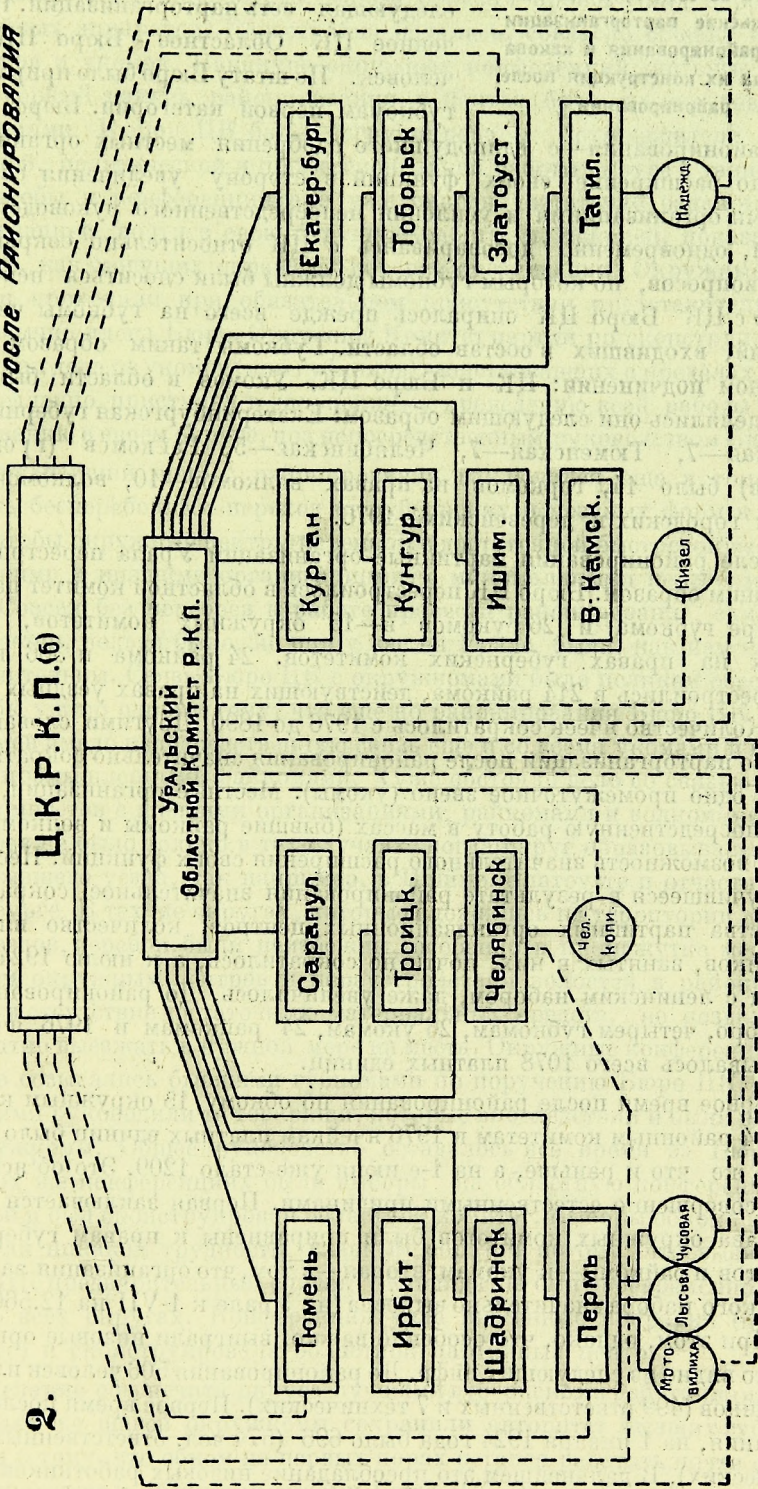
Сейчас можно считать установленным, что это был в основе вполне правильный подход. Но для того, чтобы он на практике дал все нужные результаты, необходимо тщательно проследить за тем, чтобы в таких случаях один заинтересованный губком не выкачал к районированию всех работников из того округа, за укомплектование которого отвечает другой губком.

Само собой разумеется, что при районировании перестройка партийной организации должна предшествовать перестройке всяких других органов. На Урале партийные конференции предшествовали советским съездам, которые шли непосредственно вслед за ними. Таким образом, советские съезды проходили под руководством соответствующих новых окружных парткомитетов. Далее шли съезды кооперации и, наконец, съезды профсоюзов.



2.

после Районирования



Пунктиром обозначена связь по непосредственной взаимной информации.
Сплошной чертой - связь непосредственного подчинения высшего органа вышеступающему.

Что из себя представляли уральские парторганизации до районирования и какова стала их конструкция после районирования.

До районирования на Урале была следующая сеть парторганизаций. Назначенное ЦК Областное Бюро ЦК из 7 человек. По штату Бюро было приравнено губкомам первой категории. Бюро наемуне районирования—с единодушного одобрения местных организаций—начало расширение своих функций в сторону увеличения связей с местными организациями и усиления непосредственного руководства их работой, одновременно договариваясь с ЦК относительно сокращения цикла вопросов, по которым губкомы должны были сноситься непосредственно с ЦК. Бюро ЦК опиралось прежде всего на губкомы четырех губерний, входивших в состав области. Губкомы таким образом были в двойном подчинении: ЦК и Бюро ЦК. Укомов в области было 26. Распределялись они следующим образом: Екатеринбургская губерния—7, Пермская—7, Тюменская—7, Челябинская—5, Гайкомсв (громад. районов) было 14, горкомов на правах волкомов—10, волкомов—366 и ячеек городских и деревенских—1976.

После районирования партийные организации Урала перестроились следующим образом. Бюро ЦК перестроилось в областной комитет партии, а четыре губкома и 26 укомов в—15 окружных комитетов, действующих на правах губернских комитетов. 24 райкома и 366 волкомов перестроились в 214 райкома, действующих на правах уездных комитетов. Количество ячеек сократилось с 1976 до 1890. Другими словами количество парторганизаций после районирования значительно сократилось, выпало одно промежуточное звено (укомы). Местные организации, ведущие непосредственную работу в массах (бывшие райкомы и волкомы) получили возможность значительного расширения своих функций. Несмотря на получившееся в результате районирования значительное сокращение количества партийных организационных центров, количество платных работников, занятых в них, почти не сократилось, а к июлю 1924 года, в связи с ленинским набором, даже увеличилось. До районирования по Уралбюро, четырем губкомам, 26 укомам, 24 райкомам и 1976 ячейкам насчитывалось всего 1078 платных единиц.

Первое время после районирования по обкому, 15 окружным комитетам, 214 районным комитетам и 1976 ячейкам платных единиц было 1075, т.е. то же что и раньше, а на 1-е июня уже стало 1209. Это объясняется двумя совершенно естественными причинами. Первая заключается в том, что права окружных комитетов были приравнены к правам губернских комитетов и райкомы—к укомам; вторая—в том, что организация за время ленинского набора значительно выросла (на Урале к 1-VII на 12.560 человек). При этом, однако, что особенно важно, выиграли низовые организации, что видно из следующих цифр. До районирования 506 человек платных работников (499 ответственных и 7 технических). Первое время после районирования, на 1 января 1924 года было 696 (574 чел. ответственных и 122 технических). В дальнейшем это преобладание низовых работников становится еще более значительным. На первое июня из 1209—общего числа платных работников партийных органов—на райкомы и ячейки приходилось 821 чел. (699 ответственных и 122 технических).

Очень важно проследить, каким образом происходила перестройка партийных аппаратов. Перестройка началась, согласно общему плану, с губкомсов и укомов. Накануне окружных конференций, которые и положили первый камень районирования, в центре будущих округов постановлениями Бюро ЦК были сгруппированы руководители хозяйственной, политической и профессиональной работы округа с таким расчетом, чтобы к конференции они уже смогли достаточно ознакомиться с организацией, войти в свою будущую работу, и, наконец, показать себя на деле, как могущих оправдать доверие организации. Окружные конференции проходили при обязательном присутствии представителя Бюро ЦК, обычно члена Бюро. Окружной Комитет партии по сконструированию принимал дела от укомов (или губкомов), действовавших в пределах округа, и немедленно приступал к дальнейшему проведению всей работы по районированию в своем округе, под непосредственным руководством Бюро ЦК.

Труднейший вопрос районирования заключался еще в том, чтобы сделать бесперебойным переход от губернских и уездных форм к окружным, чтобы окружные центры переняли с достаточной быстротой все связи с высшими и низшими организациями, с минимальными перебоями в работе. Совсем без перебоев в работе провести районирование, само собой разумеется, нельзя было, но они у нас на Урале были, как нам кажется, незначительны. Связь Бюро ЦК с окружками была целиком обеспечена, хотя бы уж по одному тому, что еще до районирования Бюро ЦК помимо губкомов имело непосредственную связь еще и со всеми уками и важнейшими промышленными райкомами. Хуже обстояло дело со связью окружных комитетов с низшими организациями, райкомами и волкомами. Здесь перебоев не было только в тех случаях, когда округ образовывался из одного бывшего уезда, как например, в Ишиме, Златоусте и отчасти в Екатеринбурге. В тех же округах, которые сложились на территории нескольких уездов, перебои были неизбежны, особенно в промежутке между созданием окружных центров и переустройством волостей в районы. Сказалось и отсутствие достаточных материальных средств, не позволявших аккуратно выезжать в нужной мере на места. Окружные конференции формально созывались бывшими губкомами по поручению Бюро ЦК. Фактически ими руководили те товарищи, которые впоследствии и были выбраны в окружки. Общее руководство оставалось все время за Бюро ЦК. На этих же конференциях были выборы на областную конференцию, на которой и был сконструирован областной комитет. Выборы обкома не представляли никакой трудности, главным образом потому, что выдвинутый Бюро ЦК предварительный список кандидатов был своевременно обсужден во всех округах. Конференция учла внесенные поправки (их было немного) и сконструировала областной партийный центр.

Желание обеспечить округа лучшими губернскими работниками, дабы с первых же шагов окружки сохранили авторитет бывших губкомов, привел к тому, что обком на первых порах остался работать почти с прежним аппаратом и прежними силами Бюро ЦК. Это создало большие трудности Обкому, ибо руководить 15 округами, не связанными с ЦК партии, совсем не то, что руководить четырьмя губкомами, связанными непосредственно с ЦК и от него получающими основные директивы.

Самым трудным делом при районировании явилась перестройка низового деревенского аппарата,—организация райкомов и райисполкомов. Здесь подбор работников был особенно труден.

Районирование—лучшее средство укрепления деревни. В результате перестройки губернских и уездных органов удалось освободить для района, т.-е. для деревни, много ответственных работников уездного и даже губернского масштаба. Точного учета по категориям работников у нас нет, но вот общие цифры посланных окружными комитетами в деревню для укрепления низовых органов (до циркуляра ЦК о посылке работников в деревню). Всего по области на первое мая этого года по 14 округам (нет сведений из Троицка) послано по партийной, советской, профессиональной и кооперативной линиям 546 работников (по округам эти цифры распределяются неравномерно). Екатеринбург дал 17, Пермь—64, Ирбит—24, Усолье—5, Златоуст—5, Тюмень—51, Сарапул—73, Н.-Тагил—14, Шадринск—45, Курган—4, Тобольск—20, Челябинск—160*), Ишим—35, Кунгур—32. Эта значительная цифра, разделенная на 214 районов, дает однако в среднем менее трех человек на район. Таким образом, для укомплектования районных центров надо было выдвинуть и из числа волостных работников, работников ячеек и даже просто подающих надежды на развитие рядовых товарищей. Районирование, несомненно, лучший повод для выдвижения. Но важно, чтобы это выдвижение не было стихийным, а было бы тщательно продумано и подготовлено.

К созданию районов округа приступили сейчас же после областной конференции, а отчасти и до нее. По плану округа должны были к определенному сроку создать сначала 2-3 образцовых района, некоторое время выждать, а потом приступить к созданию остальных. Этот план оказался неудачным, ибо районирование, раз начавшись, не могло остановиться. Фактически районы были созданы почти все одновременно в течение 2-3 месяцев. Особых затруднений не было, ибо границы районов были разработаны своевременно, план укомплектования работниками был тоже намечен своевременно.

Районный партийный комитет—организация, не известная раньше партии. У нас были деревенские районные комитеты, объединяющие несколько волостей,—в 1918 и 19 годах. Но то были организации совсем другого рода. Они могли только регулировать деятельность формально самостоятельных и даже неподчиненных райкому (поскольку это не оговорено в уставе) волостных организаций. Теперешний деревенский уральский райком работает на правах уездного комитета партии. Он руководит деятельностью фракции райисполкома и фракциями всех других местных органов, решающих свои вопросы в таком же порядке, как прежние уездные центры. Перед такими райкомами стоят весьма широкие задачи, которые требуют хорошего руководителя и возможности свободного распоряжения наличными партийными силами. Поэтому уральские деревенские райкомы ведут и учет членов партии, как городские районы. Нормальный штат деревенского райкома определен в два человека—один ответственный

*) по Челяб. округу в это количество входит и переброска в связи с циркуляром ЦК о посылке работников в деревню.

и один технический или два ответственных. Первое время, когда только встал вопрос о передаче учета из окружных комитетов в районные центры, казалось, что со своими крохотными штатами районные комитеты не справятся с учетом. Практика показала, что они справляются вполне удовлетворительно и довольны этим нововведением, и с другой стороны окружные комитеты разгружаются от большой кропотливой работы, которую при всем желании они и к тому же не могли бы выполнить как следует, вследствие невероятной волокиты, которая неизбежно при этом получалась бы, особенно если учесть дальность расстояния некоторых районных центров от окружных (до 60 и более верст).

Вопрос связи и прежде всего связи окружных центров с деревней (т.-е. с районами), связи телеграфом, телефоном, хорошей дорогой и т. д. имеет первостепенное значение при районировании, и подготовка этой стороны дела должна быть предметом самого пристального внимания, местных парткомитетов.

Перестройка комсомольских организаций шла в таком же точно порядке, как и перестройка партийных организаций, и как правило—одновременно. Довольно существенная разница заключалась только в том, что конференций—в связи с предстоящим зимою всесоюзным съездом комсомола—решено было осенью не устраивать. Окружные комсомольские комитеты, по предварительном согласовании в партийном порядке, были утверждены областным комсомольским совещанием из представителей Бюро ЦК комсомола, губкомов, укомов и райкомов важнейших промышленных центров.

На примере районирования нашей области особенно наглядно видны были роль и значение коммунистической партии, как основного элемента, цементирующего всю современную советскую общественность. В самом деле, если бы не было решающего голоса партии по всем вопросам государственного, кооперативного, профессионального и т. д. строительства, как можно было бы тогда рискнуть пойти на районирование. Сколько непреодолимых трудностей мы бы встретили на этом пути и сколько времени надо было бы на это употребить. В пределах одной только области надо было передвинуть тысячи работников, часто менять их род занятий, место жительства, прекращать игру самолюбий, споры формально равноправных организаций—по большим, хотя и не принципиальным, вопросам, по которым эти организации имеют прямо противоположные мнения и т. д.

Все эти трудности устраняла партия. Ее высший местный орган, сначала областной, а затем и окружные, выносили свои решения, обязательные для фракции, и фракции проводили эти решения уже в советском и ином порядке.

Так трудящиеся массы СССР строят великое здание рабоче-крестьянского государства под руководством своего вождя: *Российской Коммунистической партии (большевиков)*.

Райокировка профессиональных союзов.

Задолго до районирования профессиональные организации имели весьма поучительный, в смысле отрицательных результатов, опыт существования областных организаций. Эти организации создавались как надстройка над губернскими, являясь исключительно руководящими органами, стоящими между губернскими и Центральными Комитетами союзов как передаточная инстанция.

Подобные областные организации, не имевшие функций по непосредственному обслуживанию рабочих масс, неизбежно превратились в заслоны губотделов союзов от своих ЦК и грозили оторвать их от последних. После небольшого срока их существования, подобный опыт «областничества» был признан не жизненным и упразднен.

С первых шагов по намечении принципов, которые должны были лечь в основу перестройки союзных организаций в связи с районированием была поставлена задача создать такую структуру, при которой областные организации явятся не своего рода «областными Центральными Комитетами», стоящими над губотделами, но как *укрупненный губотдел* с правами и функциями такового в области.

Это и явилось главным и основным принципом, легшим в основание при районировании профсоюзов, и отсюда вытекает весь остальной порядок организационных и финансовых взаимоотношений союзных организаций с Центр. Комитетами и между собой.

Первое положительное достижение, которое мы имеем в результате этого—упразднение лишней инстанции. Так, например, по межсоюзной линии мы имели раньше: Уездное Бюро Союзов, Губпрофсовет, Уралбюро ВЦСПС и ВЦСПС, теперь мы имеем: Окружное Бюро Союзов, Областной Совет и ВЦСПС.

По линии производственных союзов, точно также мы имели по крупным союзам: уездное отделение, Губотдел, Областное Бюро (или Уполномоченного) ЦК и Центр. Комитет, а теперь мы имеем: Окружное Отделение, Областной Комитет и Центр. Комитет.

Помимо явного улучшения и упрощения союзного аппарата самим фактом упразднения лишней инстанции, такая перестройка облегчает для Центр. Комитета возможность живого и письменного обслуживания Уральских организаций, имея пред собой вместо четырех Губотделов—один Областком.

Предметом больших споров явился вопрос о том, следует ли в Екатеринбурге создавать окружные организации союзов или их функции возложить на Областкомы. Исходя из основного принципа союзного

районирования, Областкомы, как органы не только руководящие, но и непосредственно действующие, должны были взять на себя функции по обслуживанию Екатеринбург. Округа, чтобы не оторваться от живой и массовой работы. В пользу этого говорил и ряд других соображений как-то: неизбежность параллелизма и трений при существовании рядом двух организаций, недостаток работников и средств для содержания лишней организации и т. д.

Решение в положительном смысле вопроса о создании советских и партийных окружных организаций для Екатеринбург. Округа и опасения, что Областкомы уйдут в местную работу за счет руководства работой в остальной области заставило союзы создать окружные организации и в Екатеринбурге*). При этом было признано необходимым создавать окружные организации только крупных союзов, и ряд небольших союзов возложил функции Екатеринбург. Округа на Областкомы.

Но и несмотря на то, что были созданы окружные организации в Екатеринбурге, мы имеем по области значительное сокращение количества профессиональных организаций.

а. по межсоюзной линии:

до районирования:		после районирования:	
Обл. Бюро ВЦСПС	1	Облпрофсовет	1
Губпрофсоветов	4		
Уездпрофбюро и Упол- }		Окрпрофсоветов	15
номоченных ГСПС . . . }	24		
И т о г о	29	И т о г о	16

т. е. сокращение числа межсоюзных организаций на 44,8 проц.

б. по линии производственных союзов:

до районирования:		после районирования:	
Областн. союзных организ. . .	7	Областных	19
Губернских организаций . . .	66		
Уездных и районных	125	Окружных	138
И т о г о	198	И т о г о	157

или сокращение количества организаций на 20,8 проц.

В отношении количества платных работников союзов получились следующие изменения:

*) за несколько месяцев, в ходе работы выявилась нецелесообразность отдельного существования Екатеринбургских окружных проф. организаций, и в настоящее время решена ликвидация их — путем слияния с соответствующими областными организациями, которым передается непосредственное обслуживание Екатеринбургского Округа.

	В межсоюзных организациях		В союзных организациях	
	до районир.	после районир.	до районир.	после районир.
постоянных выборных работников . . .	28	38	347	322
ответственных работн. по найму	50	25	83	69
технических работников	177	72	430	362
И т о г о	255	135	890	753
% сокращения после районирования . .	—	47,1	—	15,4

Таким образом, на ряду с сокращением количества межсоюзных организаций на 44,8%, штаты в них сократились на 47,1⁰/_о; количество союзных организаций сократилось на 20,8⁰/_о, а штаты в них на 15,4⁰/_о.

До районирования в союзах приходилось на одного платного работника 325 членов союза (в среднем). После районирования на одного платного работника приходилось (на 1 апреля 1924 г.) 400 членов. При этом имеется тенденция дальнейшего уменьшения количества союзных работников, следовательно, и увеличения количества членов союзов, обслуживаемых одним работником.

Картина изменения количества членов союзов на одного работника по отдельным союзам до и после районирования рисуется в следующем виде:

НАЗВАНИЕ СОЮЗОВ	На одного работника приходилось членов	
	на 1-е окт. 1923 г.	на 1-е апр. 1924 г.
Металлисты	648	675
Текстильщики . . .	569	599
Горняки	529	418
Химики	411	564
Железнодорожники .	303	333
Рабпрос	276	333
Бумажники	267	253
Медсантруд	248	284
Рабземлес	220	275
Строители	215	556
Деревообделочники .	208	356
Кожевники	208	347
Совработники . . .	193	329
Пищевики	174	246
Местран	166	209
Швейники	144	694
Печатники	120	251
Комхоз	117	321
Водники	112	488
Связь	103	145
Рабис	82	148

Районирование дало значительное сокращение союзного аппарата за исключением союза горнорабочих, где произошло увеличение аппарата в связи с тем, что вместо прежних трех райкомов пришлось создать шесть окружкомов.

В составе выборных работников союзных и межсоюзных организаций произошли следующие изменения:

Общее количество выборных работников межсоюзных организаций увеличилось — с 82 чел. до 173 чел. По союзным организациям: по областным увеличилось от 48 чел. до 253 чел., по губернским и уездным уменьшилось от 1.000 чел. до 941 окружных.

Следовательно, общее количество межсоюзных выборных работников (не платных и платных) увеличилось свыше чем в два раза, а количество союзных работников также несколько увеличилось (от 1.000 до 1.194), при чем значительно увеличилось количество выборных работников в областных организациях (больше чем в пять раз), и незначительно сократилось число выборных работников окружных организаций по сравнению с губернскими и уездными.

Произошли также и некоторые другие изменения в составе руководящих органов союзов.

Так, например, процент коммунистов:

	до районир.	после районир.
<i>в межсоюзных организациях:</i>		(в процентах)
среди членов президиумов	95	82.7
» ответств. работников	70	74.6
<i>по областным союзным организ.:</i>		
среди членов Правл. и Презид.. . . .	92	84.6
» ответств. работников	69	68.5
<i>по губернским и уездным союзн. организ. до районирования и окружным после районирования:</i>		
среди членов Правл. и Презид.	70 губ.	66.6 окружн.
	47 уездн.	
« ответств.	66 губ.	74.8 окружн.
	65 уездн.	
<i>« среднем во всех организ. области:</i>		
среди членов Правл. и Презид.	61.5	71.9
» ответств. работников	66	73.5

К проценту коммунистов среди выборных и отв. работников после районирования следует добавить небольшой процент членов РКСМ по отношению членов Правл. и презид. 3% и к отв. раб. 1,5%.

Таким образом, получится общий процент коммунистов среди выборн. работников, равный 74,9% и среди отв. раб. 75%, что значительно превышает соотношение до районирования.

По отношению к числу женщин работниц в руководящих органах союзов почти не произошло изменений. Мы имеем по всей области — женщин:

	до районир.	после районир.
среди выборных	10	11
» ответств. работн.	8	7.6

Не удалось еще определить изменения в качественном составе работников союзных организаций по другим признакам. Но все объектив-

ные данные говорят за то, что произошли большие изменения к лучшему. Укрепление союзной организации, сам по себе факт положительный, позволило подобрать лучший состав работников и окротделения являются безусловно более жизненными и авторитетными организациями по сравнению с уездными отделениями. То же самое, еще в большей мере, можно сказать по отношению к областным союзным организациям.

Весьма положительным фактом является увеличение количества выборных работников в союзных организациях, но из этого факта нельзя еще делать утешительных выводов, поскольку условия участия этих выборных работников в союзной работе радикально изменились.

До районирования весь круг выборных работников губ. и уезд. организаций имел возможность принимать активное участие в работе своей организации и участвовать на ее еженедельных (как правило) заседаниях. Созданные же пленумы Областкомов (взамен Губотделов), имея в своем составе большую часть работников, разбросанных по всем округам, как правило устраивают свои заседания один раз в два месяца.

Таким образом роль членов областкомов ограничивается весьма редким участием в заседаниях областкомов, которые на деле во многих случаях собираются значительно реже раза в два месяца. Следовательно, круг выборных работников, участвующих в жизни областкомов, ограничивается постоянно работающими в них членами президиума, в большинстве случаев два—три работника.

Положение, при котором два и больше месяцев областкомом руководят два—три постоянных работника, и когда областком в целом (и то только изредка) заслушивает их отчетные доклады и решает только общие и важнейшие вопросы, едва ли может считаться нормальным.

В финансовом состоянии союзов районирование отразилось в сторону некоторого улучшения, хотя не оправдались в полной мере предположения о большем оздоровлении союзного бюджета. Но первые месяцы после районирования показали, что можно ожидать в дальнейшем постепенных улучшений. Основным злом в этом отношении до районирования были чрезмерные расходы на содержание союзного аппарата, и, как следствие этого, чрезвычайно незначительная доля средств уделялась организационной работе.

Из всех поступлений членских взносов, союзы в среднем по Уралу расходовали: на содержание аппарата — 73% и на организационные расходы 12%. После районирования (на 1 апреля) процент расходов на аппарат сократился до 63%, а на организационные расходы увеличился до 21,5%. Часть средств (до 10%), уходивших ранее на содержание технического аппарата, союзы получили возможность обратить на живое обслуживание низовых организаций и рабочей массы.

Достигнутые результаты еще далеко недостаточны, т. к. союзные организации, имевшие дефицитный бюджет до районирования, не избавились еще от дефицитного бюджета и после районирования.

Значительно более ощутительные результаты районирование дало в деле оздоровления бюджета межсоюзных организаций. В 1923 году Губпрофсоветы области, имея в общем приходе за год 41.620 р. зол.

(10% отчисления Губотделов) израсходовали на содержание своего личного состава — 49.056 р. и на аппарат уездных бюро и уполномоченных 16.457 р., всего 65.513 р. или 157,4% от прихода. Помимо этого, они израсходовали на административно-хозяйственные нужды 16.913 т. и на орг. низ. расходы 5.660 р., а всего — 88.086 р. В общем и целом расходы Губпрофсоветов за 1923 г. (без оборотов культфонда) составляют 211,6% от 10% отчислений Губотделов.

Губпрофсовета́ми за 1923 год была получена дотация ВЦСПС в 28.682 р., но и при этом приходилось изыскивать источники для полного покрытия дефицита. Помимо присылки дотации для Губпрофсоветов, ВЦСПС полностью содержал Уралбюро ВЦСПС, которым за этот же год израсходовано на содержание личного состава 9.212 р. и на остальные расходы 4.915 р.

Таким образом, дефицит межсоюзных организаций за 1923 г. значительно выше, и в общем равняется 60.600 р. в год или 5.050 р. в месяц.

При проведении районирования была поставлена задача достигнуть бездефицитного бюджета для межсоюзных организаций, отказаться от дотаций и перейти на содержание исключительно за счет 10% отчислений союзов. В полной мере эту задачу не удалось сразу разрешить, но приводимые ниже данные показывают, что в ближайшее время ее удастся достигнуть.

Содержание личного состава всех межсоюзных организаций области (областного совета и окружных бюро) за первые четыре месяца после районирования составляет 41.520 руб. дохода по 10% отчислениям в 46.581 р. Общий же дефицит за четыре месяца равняется 10.850 р. или 2.712 р. в месяц, т.-е. почти вдвое меньше ежемесячного дефицита до районирования*).

Если взять бюджет межсоюзных организаций за последний текущий квартал, то в нем уже имеется значительное оздоровление. В первые четыре месяца содержание аппарата составляло 72,4% от всех расходов, а в текущем квартале (июль—сентябрь) уже 52,6%.

В обычных условиях работы бюджет за этот квартал мог бы быть сведен без дефицита, если бы не пришлось ввести непредвиденный расход на переезд в новое помещение, оборудование и пр., что составляет 29,6% от всех расходов. Есть основания полагать, что межсоюзным организациям удастся достигнуть бездефицитный бюджет и отказаться от дотаций ВЦСПС в ближайшее время.

Союзным организациям Урала не пришлось проводить районирования низовых своих организаций в районах по той простой причине, что перестраивать почти некого было. Союзные организации, преимущественно отдававшие все свое внимание городу и рабочим центрам, не уделяли достаточных сил и средств для организации и обслуживания рабочих и служащих, разбросанных по селам и волостям. Лишь отдельные союзы имели связь с крестьянскими районами, большинство же союзов создать эту связь не имело возможности.

*) фактически дефицит за четыре месяца меньше и в общем достигает около 2.000 руб. в месяц. Приведенные цифры взяты из сметы, по которой достигнута некоторая экономия.

Районирование, объединив несколько волостей в район, помогло союзам приступить к разрешению вопроса об обслуживании уже значительно больших групп работников, не разбрасываясь по несравненно большому количеству мелких групп по волостям.

Не ставя перед собой задачу создания межсоюзных организаций в районах, тем более, что далеко не всюду поставлена работа союзных ячеек, союзы приступили к организации районных месткомов для групп, насчитывающих выше 50 чел. в районе, объединяя все остальные группы в один объединенный местком.

Работа в этом отношении широко развернулась; во многих районах уже созданы объединенные месткомы.

Районирование несомненно дало большой сдвиг в постановке союзной работы в деревне, но прошедший небольшой период времени с момента его проведения не позволяет еще судить полностью о его результатах.

В общем, можно констатировать, что союзное районирование оправдало себя не только в смысле согласования его структуры с советскими, партийными и хозяйственными организациями, но и внесло большую стройность и гибкость, упразднив излишнюю инстанцию и в значительной мере сократив технический аппарат, и удешевив его содержание.

Качественный состав руководящих органов союзов улучшился, организации укрупнились и приобрели больший авторитет.

Еще имеются серьезные недочеты, слишком велик и громоздок союзный аппарат и много еще дефицитных союзов, но районирование, внеся уже ряд значительных улучшений, создало также и предпосылки для дальнейшего преодоления имеющихся недостатков.

Итоги и выводы.

Идея экономического районирования, в основном, заключается в разделении СССР на ряд крупных экономических областей. Каждая такая область—по мысли высших законодательных органов и в трактовке Госплана—представляется в виде крупного по своей территории района, с определенно выраженной хозяйственной физиономией. Такая область должна явиться «целостным хозяйственным организмом со специализацией его по выработке определенных продуктов, которые в нем могут быть получены наивыгоднейшим образом, не только с точки зрения самого района, но и всей федерации»^{*)}).

В результате завершения экономического районирования должно быть достигнуто хозяйственно наиболее выгодное и рациональное разделение труда на всей обширной, занимающей 1/6 часть земного шара, территории СССР.

Экономическое районирование—необходимая предпосылка для построения планового социалистического хозяйства. Единый хозяйственный план Союза в условиях обширности территории, экономического разнообразия, при наличии многомиллионных крестьянских хозяйств, может быть построен лишь на основе областных, увязанных на месте, хозяйственных планов. Совершенно очевидно, что в условиях советской системы экономическое районирование должно явиться одновременно и районированием административным.

Советское государство—и в этом его существо—строит социалистическое хозяйство. В советской системе, по самой ее природе,—в отличие от буржуазных систем—функции административные и хозяйственные органически и неразрывно связаны между собой.

«В системе Советской власти», ярко отметил тов. Рыков на XII Съезде РКП (б), «в лице губисполкомов, Совнаркома мы имеем своего рода государственный комбинированный трест или государственный синдикат, который через свои отделы должен согласованно руководить самой разнообразной работой и хозяйственной, и здравоохранения, и народного просвещения, и путей сообщения и т. д.»

Пункт IV тезисов доклада Президиума очередной Сессии ВЦИК IX созыва гласит: «Экономический принцип и вытекающее из него разделение на районы должны послужить основой для установления нового административного деления, соответствующего требованию достижения системы управления, обеспечивающей наивысшее развитие производных сил страны.

^{*)} Труды Госплана т. I. кн. II—Введение.

Первым членением Республики должна явиться Область в границах и с центром экономического района; следующей административной единицей должна быть измененная в соответствии с требованиями экономического районирования губерния, которой более целесообразно было бы присвоить совершенно новое наименование округа; уезд должен быть совершенно уничтожен, а за округом должна следовать волость, увеличенная в территориальном размере» и т. д.

В соответствии с новым административно-территориальным делением Союза перестраивается вся система советского государственного аппарата. Эта перестройка заключается в создании:

- а) полномочных областных органов власти—областных исполнительных комитетов;
- б) сильных низовых органов власти—районных исполнительных комитетов;
- в) промежуточных органов—окружных исполнительных комитетов, более близких к населению, чем губернии, и более мощных, чем уезд.

Таким образом, существовавшая четырехступенная система (область, губерния, уезд и волость) заменяется трехступенной—область, округ и район.

Вся идея перестройки государственного аппарата заключается в правильном разделении труда между центральными и местными органами власти на основе:

- а) сохранения за центром функций законодательства, управления лишь крупнейшими, действительно имеющими общегосударственное значение предприятиями в области производства, транспорта и обмена, а также основных рычагов экономического регулирования;
- б) передача местным органам власти управления всем местным хозяйством и максимальное расширение их прав в области административной.

На этом же принципе—максимальной децентрализации управления—должны строиться и разделение функций в области хозяйственной и административной, и вся совокупность взаимоотношений между областным, окружным и районными исполнительными комитетами.

Осуществление реформы районирования должно, таким образом дать следующие огромной важности достижения:

- а) *обеспечение возможности правильного построения единого хозяйственного плана СССР.*
- б) *более полное овладение хозяйством органами советской власти на основе правильного разделения труда между ними, и вовлечение в непосредственное строительство социалистического хозяйства всей системы местных органов;*
- в) *сокращение числа административных единиц, стройность новой системы и равномерная ее нагрузка.*
- г) *повышение политической и технической квалификации местных органов власти;*
- д) *сокращение государственного аппарата и его удешевление;*
- е) *приближение аппарата власти к широким массам трудящихся.*

Попытаемся на основе данных опыта и изложенных в настоящем сборнике материалов подвести предварительные итоги проведенной на Урале реформы районирования и ответить, в какой мере проведенная реформа соответствует идее районирования, какие достигнуты практические результаты и какие требуются дополнительно мероприятия Правительства или исправления и коррективы на месте.

Соответствие Уральской Области идее экономического районирования. Вопрос о соответствии созданной Уральской области тому содержанию, которое вкладывается высшими законодательными органами и Госпланом в понятие об экономических областях, является совершенно бесспорным.

И по своей хозяйственной физиономии, и по своей территории Урал является типичным «целостным хозяйственным организмом».

Горнозаводский промышленный Урал—и в этом его основная роль и значение в экономике страны—обладает вместе с тем развитым сельским хозяйством. Уже в 1924 г. Уральская область является производящей, не только с бездефицитными зерновым балансом, но обеспечивает возможность вывоза за ее пределы около полутора десятков миллионов пудов хлеба.

Кроме того, на Урале существует своеобразная органическая связь между сельским хозяйством и промышленностью: крестьянство Урала доставляет рабочую и гужевую силу для массовых лесозаготовок, имеющих решающее значение для металлургической промышленности, работающих на древесном топливе.

Если к этому добавить отдаленность Урала от центра Союза и наличие в нем всеми признанного политического, экономического и административного центра—Екатеринбурга, то экономическая целесообразность создания Уральской области делается совершенно очевидной.

Ненормальным является неурегулированность до сих пор вопроса о внешних границах Уралобласти. Центру необходимо по возможности в ближайшее время окончательно разрешить все спорные вопросы и установить точные границы области.

Внутреннее административно-хозяйственное деление Урала. Внутреннее административно-хозяйственное деление Урала, деление области на округа и районы—в настоящее время закончено.

Вся область разделена на 15 округов и 203 района.

Сравнение округов и районов Урала по территории и населенности с округами и районами Украины и Юго-Востока характеризуется следующими данными.

Территория областей союза, проводящих районирование, их округов районов и сельсоветов (в тыс. кв. вер.)

	Области	Среднего округа	Среднего района	Среднего сельсов.	Примечание
1. Урал	1450 (530)	97 (38)	7,1 (2,7)	0,45(0,17)	В скобках — без Тобольского округа
2 Украина	408	7,7	0,6	0,05	
3. Ю.-В. Область . . .	191	19,1	1,9	0,2	

Если даже не считать Тобольского округа, имеющего особенно большую территорию, территория среднего уральского округа в 2 раза более среднего округа Ю.-В. Области и в 5 раз более территории украинского округа; территория среднего уральского района (без Тобольского округа) в $1\frac{1}{2}$ раза более территории района Ю.-В. области и в 5 раз более территории украинского района, а территория уральского сельсовета в 3 раза более территории среднего украинского сельсовета. При сравнительно меньшем развитии ж.-д. путей сообщения и много более затрудненном сообщении вообще, административная работа Уральской области представляет, таким образом, значительно большие трудности. Эти административные трудности несколько облегчаются тем, что средний округ, район и сельсовет на Урале несколько менее населен, чем в других областях.

Население областей Союза, проводящих районирование, их округов, районов и сельсоветов (в тысяч. челов.):

	Области	Средн. округа	Средн. района	Средн. Сельсов.
1. Урал	6.059	404	27,4	1,8
2. Украина	26.000	490	37	3,2
3. Ю.-В. область	5.117	512	51	4,9

Средний округ Украины и Ю.-В. области по населенности почти равен округу Уральской области, но их район и сельсовет следует признать по количеству населения чрезмерно перегруженными. Уральский округ, район и сельсовет по их населенности дают значительно большие возможности нормального обслуживания населения.

Хотя в основу деления области на округа и был положен экономический принцип, однако выдержать этот принцип до конца при практическом осуществлении внутреннего районирования оказывалось иногда совершенно невозможным.

Вообще, следует особо подчеркнуть—и это необходимо учесть всем готовящимся к районированию областям,—что уже при делении на округа административный момент (наличие центра, удобство связи) приобретает иногда преобладающее значение.

Тем более это имеет место в отношении внутреннего, районного деления.

На основании опыта проведенной на Урале реформы нужно в полной мере согласиться с сделанными в этом отношении выводами секции по районированию Госплана У. С. С. Р. опубликованными в материалах по районированию Украины *).

В ы в о д ы . Внутреннее районирование области в основном произведено правильно. Более или менее крупные ошибки, допущенные отдельными округами при внутреннем районировании, устранены. Конечно, в будущем потребуются много дополнительных изменений и исправлений,—однако, эти изменения должны

*) изд. Госплана УССР.

быть произведены лишь после детального и серьезного изучения каждого случая в отдельности. На ближайшее же время необходимо прекратить какую бы то ни было внутреннюю перекройку карты Урала, так как такая перестройка болезненно отразится на государственной, хозяйственной и административной работе.

Практическое осуществление реформы. Практическое проведение реформы—реорганизация всей существующей системы партийных, советских, кооперативных организаций—произведено удовлетворительно.

Сама по себе труднейшая задача —перестройка аппарата на такой огромной территории—еще осложнялась спешностью проведения реформы и отсутствием какого бы то ни было опыта в этом деле. Центральные Наркоматы, к сожалению, никакого участия в реформе не принимали, никакой помощи Уралу в этом первом опыте не оказали. Успешное проведение реформы без какого бы то ни было нарушения нормальной хозяйственной и административной жизни,—объясняется в первую голову наличием на Урале партийной организации с сплоченным пролетарским ядром и авторитетного партийного областного центра, уже до начала районирования руководившего всей партийно-советской работой и в области и во всех входивших в область губерниях. Значительную роль сыграло также наличие Областного регулирующего хозяйственного центра—Уралэконо. На это необходимо обратить особое внимание. Наличие таких центров является необходимой предпосылкой для успешного практического осуществления реформы.

Заслуживает внимания и вопрос, с какого звена советского аппарата начать реформу? На Урале был применен следующий путь. Осуществление реформы началось с организации округов и соответствующих органов власти—окрисполкомов, при временном сохранении губерний. Лишь по организации областного исполкома и по ликвидации губисполкомов, окрисполкомы приступили к проведению внутриокружного районирования. Нам представляется, что такой порядок имеет значительные преимущества.

Во-первых, он обеспечивает правильную организацию и целесообразность распределения сил между окружными центрами со стороны губернских советских и партийных руководящих органов, хорошо знакомых со всей совокупностью местных условий и работников. Ликвидация губерний и возложение этой задачи полностью на только-что сформированный Областной центр крайне затруднило бы успех работы, в особенности в условиях такой обширной территории.

Во-вторых, окончательное определение границ и практическое проведение реформы низового советского аппарата производится наиболее близкими к местам окружными партийными и советскими органами.

Это конечно не только не исключает, но предусматривает предварительную и тщательную разработку сети районов.

Речь идет лишь о последовательной практической реорганизации органов власти.

В целях облегчения районирования другим областям, Президиуму ВЦИК следовало бы издать на основе опыта Урала и Юго-Востока детальные инструкции и указания о порядке практического осуществления реформы.

В результате районирования мы получили бес-
сокращение числа адми- нистративных единиц и спорное достижение—упрощение системы и сокраще-
ние числа административных органов.

Ниже приводимая таблица с очевидностью подтверждает это поло-
жение:

ДО РАЙОНИРОВАНИЯ		ПОСЛЕ РАЙОНИРОВАНИЯ	
Название органов	Число	Название органов	Число
1. Облакосо	1	1. Облесполком	1
2. Губесполкомы	4	2. Окрисполкомы	15
3. Уисполкомы	28	3. Райсполкомы	203
4. Вики	984	4. Сельсоветы	3211
5. Сельсоветы	6063		
Итого	7080	Итого	3430

Вместо 7080 административных единиц в результате районирования—
всего 3430.

Особенно важное значение имеет достигнутая
Стройность системы и удобство администриро- вания и руководства. в результате районирования стройность системы со-
ветских органов и удобство администрирования.

Следующая схема дает наглядное сравнение систем до и после райони-
рования с точки зрения стройности и равномерной нагрузки ее звеньев.

- I. Система 1923 г.: 1) на 1 облакосо 4 гика
2) » 1 губесполком 7 уисполкомов. .
3) » 1 уисполком 35 волисполкомов.
4) » 1 волисполком 6 сельсоветов.
5) » 1 сельсовет 13 населен. пункт.
- II. Система 1924 г.: 1) на 1 облесполком 15 окрисполкомов
2) » 1 окрисполком 14 райисполкомов
3) » 1 райисполком 16 сельсоветов
4) » 1 сельсовет 6,6 насел. пункт.

Таким образом, до районирования областной центр непосредственно
руководил лишь 4 губесполкомами, губесполком — 7 уисполкомами.
Слабый количественно и качественно уездный аппарат должен был руково-
дить 35-ю административными единицами.

В результате—крайне слабая нагрузка губернского центра и пере-
грузка уездных исполкомов, которые в таких условиях осуществлять на
деле действительное руководство низовыми органами власти были не в
состоянии. Все эти крупные административно-организационные недо-
статки в результате районирования целиком устранены.

Сокращение штатов го- Сокращение штатов государственного аппарата
сударственного аппарата характеризуется следующими таблицами.
области.

Управленческий аппарат.	Количество работников	% %
До районирования	30.111	100
После районирования	18.485	62,33

Работники на местах (агроперсонал, ветперсонал, землемеры, лесная стража, работники просвещения, здравоохранения, строевой состав милиции и другие):

	Количество работников	% %
До районирования	45.351	100
После районирования	38.874	81,9

Весь советский аппарат, состоящий на государственном или местном бюджетах:

	Количество	% %
До районирования	75.462	100
После районирования	58.359	77,3

Таким образом, количественно советский государственный аппарат сократился на 22,7% при чем управленческий аппарат сократился на 38,7%, а число исполнительных работников на местах всего на 12,1%.

Если проанализировать количественный состав исполнительных работников на местах, то мы увидим, что здесь сокращение произошло преимущественно за счет строевого состава милиции и лесной стражи. Из остальных групп лишь число работников здравоохранения сократилось на 10%. Число работников просвещения осталось без изменения, земельные работники дают даже некоторое увеличение. Это совершенно естественно; когда говорят о количественном сокращении, в связи с районированием, советского государственного аппарата, то здесь следует иметь в виду управленческий аппарат и административные органы.

Сокращение числа культурных работников на местах (в деревнях и заводах) отнюдь не входит в нашу задачу. Даже наоборот, мы так бедны на местах этими работниками, что здесь следует последовательно и настойчиво стремиться к количественному их увеличению.

Нижеследующая таблица дает сравнение штатов облэко, губисполкома, уисполкома, волисполкома и сельсовета—с штатами облизполкома, окрисполкома, райисполкома и укрупненного сельсовета:

1. Облэко с уполномоченными наркоматов	834	1. Облизполком с отделами	2042
2. Губисполком с отделами	1609	2. Окрисполком	479
3. Уисполком	294	3. Райисполкомы	14
4. Волисполком	5,6	4. Сельсоветы, укрупненные	2
5. Сельсовет	1½		

Следует иметь в виду, что приведенные штаты волисполкомов и сельсоветов несколько преуменьшены, ибо здесь учитывается аппарат, на содержание которого отпускались средства вышестоящими органами власти. На деле, штат увеличивался за счет обложения и самообложения населения. В настоящее время такое самообложение почти не имеет места.

Реформа дала бесспорно значительное количественное сокращение советского аппарата, достигнутое, главным образом, за счет управленческого аппарата ведомств и административных органов власти.

Трудно] установить удешевление советского аппарата. Содержание последнего определяется по преимуществу размером заработной

платы. Между тем, высота заработной платы до и после районирования при наличии—до реформы—падающей валюты, остатков явных и скрытых форм натурального снабжения, не поддается сравнению. Можно лишь констатировать, что реальная заработная плата теперь выше, чем раньше. Значительно выросла реальная заработная плата низового советского аппарата и культурных работников на местах.

Повышение политической и технической квалификации Советского аппарата. Также совершенно бесспорным является повышение политической и технической квалификации соваппарата.

В областном центре, естественно, отобрались лучшие политические работники области, выросшие из губернской работы, использование опыта и знаний и приложные сил которых более целесообразно в большем масштабе, чем губернии. Также стянулись в Областной центр лучшие технические силы. Округа обогатились рядом губернских работников. Особенно заметно повышение политической квалификации низовых органов власти—Райисполкомов.

Кроме уездных работников, переброшенных в районы, здесь естественно отобранся целый кадр наиболее сильных и энергичных местных работников. Вырабатывается тип энергичного и развитого низового работника, связанного с широкими массами трудящихся.

Усиление коммунистического влияния в деревне,—как результат районирования, подтверждается следующей таблицей:

		Общее число	Из них чл. РКП (б.)	
До районирования:		Число	‰/о/о	
Число членов	волисполкомов	2330	1156	49,6
После районирования:				
Число членов	райисполкомов	820	657	80,1

Последние цифры нуждаются в пояснении.

При организации райисполкомов количество членов в них в зависимости от размеров территории и количества населения колебалось от 3 до 5. Все члены райисполкомов работали непосредственно в аппарате райисполкомов.

Уже через три месяца после проведения низового районирования выяснилась необходимость увеличения числа членов райисполкомов путем включения в состав не только постоянных работников РИК'ов. Постановлением Облисполкома, утвержденным Президиумом ВЦИК, число членов РИК'ов увеличено до 9 человек.

Это обеспечит возможность привлечь к участию в работе РИК'ов беспартийных рабочих и крестьян, с одновременным сохранением коммунистической линии через основное ядро постоянно работающих членов РИК'ов, или его президиум.

Выборность областных органов и вовлечение местных работников Замена ранее назначавшихся Центром областных органов (Бюро ЦКРКП, Облэконо, Бюро ВЦСПС и Уполномоченного Центросоюза) выборными (Обкомом, Облисполкомом, Облпрофсоветом и Правлением Облсоюза Потреб-

кооперации) дала целый ряд положительных результатов. Эта замена увеличила авторитет руководящих областных органов и усилила их связь с местными организациями.

Широкое вовлечение в областные органы местных окружных и районных работников обеспечивает:

- а) постоянный учет областью живого опыта мест;
- б) постоянную живую связь областных центров с местными организациями, и систематический контроль и проверку мероприятий области на опыте мест;
- в) Подготовку новых работников путем их непосредственного участия в разрешении всех основных вопросов политической и хозяйственной жизни Области.

Согласование деятельности все системы партийных, профессиональных, советских и кооперативных организаций. Проведение районирования в одних и тех же границах новых административных единиц—партийными, советскими, профессиональными и кооперативными организациями обеспечило на практике более полное руководство со стороны партии всеми этими организациями и большую согласованность их деятельности. Достигнуто единство воли и руководства всей политической, хозяйственной и культурной жизнью области.

Особо следует подчеркнуть постепенное уничтожение в результате районирования существовавшего до реформы самого разнообразного низового ведомственного районирования.

Так до реформы существовали отдельные районы земорганов (агроземучастки, ветпункты), милиции, судебные (районы нар. судов, нар. следователей) и т. д.

Деление на районы проводилось отдельными ведомствами самостоятельно, без всякого согласования между собой и с существовавшим административным делением, большей частью случайно, без каких бы то ни было серьезных оснований. Такое ведомственное районирование на деле приводило к полному отрыву низовых органов, обслуживающих культурные, хозяйственные и отчасти административные нужды, от низовых органов государственной власти—волисполкомов.

В связи с реформой настойчиво проведена линия организации всех этих учреждений в центре района, с распространением их деятельности на территорию этого района. Правда, отсутствие сил и средств заставило это мероприятие производить постепенно. Но даже теперь частично проведенная реорганизация низовых ведомственных органов, превращающая райисполком в культурный и административный центр всего района. Этим достигнуто согласование и увязка всей культурной и административной работы на территории района.

Децентрализация и приближение органов власти к широким массам трудящихся. Приближение аппарата советской власти в широким массам трудящихся—одна из главнейших проблем районирования. Правильное разрешение этого вопроса находится в исключительной зависимости от степени децентрализации, расширения объема прав и полномочий новых органов вла-

сти. Хотя на этом пути Урал встречал и встречает целый ряд затруднений, о чем подробнее будет сказано ниже, тем не менее опыт 6 месяцев существования новой системы доказал, что и в этой области достигнуты значительные результаты.

Фактически укрупненный сельсовет постепенно оброс почти всеми правами бывших волисполкомов. Во всяком случае он почти целиком обслуживает первичные нужды крестьян, по которым они ранее обращались в волисполком.

Райисполком, близкий по фактическому об'ему своих прав и функций к бывшим уисполкомам — дает самое ощутительное приближение аппарата власти к широким массам трудящихся. Райисполком на деле превращается в авторитетный административный и культурный центр района, притом гораздо быстрее, чем бывший уисполком, разрешающий все вопросы местной жизни.

О действительном приближении, в результате районирования, аппарата власти к населению свидетельствуют как официальные отчеты мест и специальные обследования, так и отзывы самого населения. Так, все отчетные доклады ОКРИКов об итогах районирования единодушно отмечают это обстоятельство. Из крестьян, опрашиваемых при обследовании районов, все подтверждают, что районирование облегчило им сношения с органами государственной власти.

Если, таким образом, на деле мы получили децентрализацию и в связи с ней приближение власти к населению, то существующее законодательство и практика Наркоматов, к сожалению не всегда находятся в соответствии с этим основным принципом районирования. Совершенно очевидно, что ограничение областных, окружных и районных исполкомов исключительно правами и полномочиями — соответственно бывших губернских, уездных и волостных исполкомов на деле привело бы к результатам, совершенно противоположным тем, которые ожидаются от реформы.

Казалось бы—это положение бесспорно и известно всем центральным органам. Между тем Положение об Уральском Областном Исполнительном Комитете очень незначительно отличается от Положения о Губернском Исполнительном Комитете. В последнее время во всех законодательных актах область приравнивается к губернии, округ — к уезду и район — к волости. Конечно, предусмотреть различие между старыми и новыми административными единицами в каждом отдельном законодательном акте при наличии лишь одной районированной области — является крайне затруднительным.

Не касаясь здесь в целом всего вопроса о необходимых изменениях существующего законодательства в целях приведения его в соответствие с идеей районирования, остановимся лишь на нескольких главнейших его сторонах.

Во-первых, в области промышленности. В связи с районированием вся промышленность на Урале была разделена на четыре категории:

- а) 1-ая категория—мелкая и местная промышленность; она целиком передана райисполкомам;
- б) 2-ая категория—вся средняя промышленность, ранее находившаяся в непосредственном ведении губисполкомов—передана окрисполкомам;

в) 3-я категория — крупная промышленность, в числе следующих трестов и объединений: Уралхим, Ураласбест, Челябинкопи, Гормет, Средне-Уральский металлургический трест, Уралтекстиль и т. д., была передана в непосредственное ведение облисполкома.

г) 4-ая категория — предприятия крупной промышленности, имеющие общесоюзное значение, — оставлены в ведении Союзного ВСНХ.

Такое разрешение вопроса было безусловно правильным, так как находилось в полном соответствии с идеей районирования. В последнее время, однако, началось изъятие из ведения облисполкома некоторых арестов, ранее ему переданных, и передача их в ведение ВСНХ РСФСР.

Мы здесь не касаемся вопроса об экономической целесообразности и необходимости деления государственной промышленности на промышленность союзного значения и федерального (РСФСР). Необходимо лишь со всей настойчивостью подчеркнуть, что оставление в ведении Облисполкома лишь предприятий средней промышленности, ранее бывших в ведении Губисполкомов, сводит к нулю значение реформы, в области правильной организации управления промышленностью.

Основной принцип — оставление в ведении центра лишь предприятий, имеющих действительно общегосударственное значение — не должен быть нарушен.

Необходимо под углом зрения этого основного принципа, в кратчайший срок установить предприятия, которые должны быть закреплены за Облисполкомом, не допуская в дальнейшем их изъятия из его ведения: такое изъятие, помимо противоречия идее районирования, нарушает всякую плановость работы областных органов и вредно отражается на промышленности.

Также требует разрешения вопрос о финансовых и бюджетных правах облисполкома. Постановление XII Всероссийского Съезда партии о предоставлении областному исполкому возможно больших прав в отношении налогов и бюджета — пока в законодательстве отражения не нашло. Наоборот, существующее законодательство о местных финансах не делает никакого различия между областью и губернией. Объем расходов и источников дохода области ничем не отличается от таковых же губисполкома. В проекте декрета, внесенном на рассмотрение очередных сессий ВЦИК, а, о распределении расходов между государственными и местными бюджетами имеется перечень учреждений по необъединенным наркоматам, содержание коих должно быть отнесено на госбюджет. Сюда относятся: показательные учреждения по народному образованию, совпартшколы 1-й и II-й ступени, техникумы разных наименований, школы лекпомов и прочие профессиональные школы среднего типа, показательные учреждения по народному образованию, по охране материнства и младенчества, по охране здоровья детей, диспансеры по борьбе с туберкулезом и венерическими болезнями, психиатрические лечебницы, бактериологические институты, санитарные врачи, врачи-инструктора по охране материнства и младенчества и т. д.

Огромное большинство из этих учреждений может быть, по нашему мнению, передано на содержание областного, местного бюджета: в отношении этих учреждений принцип децентрализации более всего уместен.

Необходимо поставить вопрос о расширении объема расходов и доходов местных бюджетов районированных областей за счет разгрузки центральных Наркоматов от всех учреждений, не имеющих действительно общереспубликанского значения. Также необходимо поставить вопрос о расширении прав Облисполкома в отношении государственного бюджета, тщательно согласуя идею районирования с необходимой централизацией государственного финансового хозяйства.

Права, предоставленные согласно «Положения об Уральской области» Облисполкому: а) передвижка кредитов, отпускаемых по Госбюджету в размере 20 процентов и б) составление сводки государственных доходов и расходов по области,— в условиях крайне ограниченного финансирования и при сохранении существующей системы утверждения смет и открытия кредитов центральным Наркоматам—не имеют никакого реального значения.

Заслуживает быть особо отмеченным вопрос об организации судебных органов. В порядке районирования вместо 4-х губернских судов организован один Областной суд, фактически на правах губсуда, с четырьмя постоянными сессиями. В результате мы имеем целый ряд невязок. Из них наиболее характерны следующие: народные судьи раньше утверждались губисполкомами, теперь — они должны утверждаться Облисполкомом. Совершенно очевидно, что на деле такое утверждение народных судей при обширности территории сводится к простой формальности. Однако, эта формальность при огромных расстояниях до областного центра чревата большой волокитой и совершенно не нужна.

В целях сохранения единства карательной политики и экономии средств, в данный момент не выдвигается коренное изменение всей системы судоустройства области. Существующие невязки должны быть устранены путем законодательного расширения прав постоянных сессий.

Практика центральных Наркоматов часто не находится в соответствии с идеей районирования. В основе этой практики лежит очевидно, главным образом, боязнь умаления ведомственных прав центрального аппарата и ведомственный консерватизм. Как на характерный в этом отношении факт можно указать на следующее. Наркомпрос—на ряду с наличием на Урале Заведующего областного отдела народного образования—имеет здесь специального Уполномоченного Наркомпроса по ВУЗам (правда, эти должности совмещаются в одном лице). Совершенно очевидно, что если бы на этот путь встали и другие необ'единенные наркоматы, идея районирования была бы в корне извращена. Да не только идея районирования, но и все принципы советского строительства. Известно, что в отличие от всяких буржуазных систем в Советской системе местные органы власти являются одновременно и органами местного самоуправления и органами центральной государственной власти.

Отметим еще один случай, характеризующий непонимание со стороны некоторых центральных Наркоматов самого существа идеи районирования. На представленный Уральской областью проект об укрупненных Сельских советах Нарком'юстом сделано официальное заключение, сле-

дующего содержания: «... следует указать, что совершенно непонятно, какие мотивы побудили Уральское ОблЭКОСО в связи с районированием Уральской области разработать рассматриваемый проект, ибо по существу дела и как видно из рассматриваемого проекта, нет никаких оснований думать, что юридический статус Сельсоветов сколько-нибудь изменится в связи с районированием».

Такую практику некоторых центральных наркоматов и отношение к районированию необходимо устранить, так как это мешает углублению, расширению и правильному завершению реформы.

Резюмируем все вышеизложенное.

Опыт практического осуществления районирования на Урале и шестимесячного существования новой системы органов государственной власти с несомненностью доказали политическую и экономическую целесообразность реформы.

Несмотря на краткость срока, прошедшего с окончания реформы, и на то, что до сих пор не разрешен целый ряд проблем, с нею связанных, — уже теперь можно констатировать значительные практические достижения.

Эти достижения в основном сводятся: к более планомерному, правильному и полному руководству всей политической, экономической, административной и культурной жизнью области, к усилению коммунистического влияния в низовом советском аппарате, к установлению большей согласованности в деятельности всех советских, профессиональных и кооперативных организаций под руководством партии, к более полному овладению хозяйством всей системой советских органов, к сокращению и упрощению советского аппарата, к большей его стройности и равномерной нагрузке, к повышению политической и технической квалификации советского аппарата и к приближению его к широким массам трудящихся.

Все эти достижения с особой рельефностью выявляются в двух главных звеньях новой системы — области и районе.

Однако, существующее законодательство и практика некоторых центральных наркоматов иногда находится в противоречии с идеей районирования, формулированной высшими советскими и партийными органами.

Необходимо объединенными усилиями центральных и местных органов настойчиво и последовательно углублять и расширять реформу, уточнять в соответствии с ней всю структуру центральных и местных органов власти и всю совокупность их взаимоотношений. Согласовать с идеей районирования законодательство и практику центра.

Успешное завершение реформы облегчит рабочему классу в союзе с крестьянством на развалинах царской, полицейско-бюрократической России построить социалистическое хозяйство.

О Г Л А В Л Е Н И Е.

	тр.
1. Предисловие	3
2. История вопроса об административно-хозяйственном устройстве Урала и практическое осуществление районирования	7
3. Новое административно - хозяйственное деление и характеристика районированной Уральской области	17
4. Советский аппарат до и после районирования:	
а) общая структура советского аппарата	61
б) исполкомы и сельсоветы	70
в) ведомственное районирование	7
5. Партийное районирование Уральской области	108
6. Районирование профессиональных союзов	116
7. Итоги и выводы	123

Приложение: Схема районов Уральской области.



~~10-302~~

13 коп

СВЕРДЛОВСК, тип. «ГРАНИТ»
АКЦ. О-ВО УРАЛКНИГА.
УРАЛОБЛЛИТ № 2465.
ЗАК. № 5920, ТИР. 2000 ЭКЗ.

